

Sanna Pitkänen

KUNTIEN OMISTAJAPOLIITTISET LINJAUKSET –
LAINSÄÄDÄNTÖ JA KÄYTÄNNÖN TOTEUTUSTAVAT

Liiketalouden koulutusohjelma
2018

KUNTIEN OMISTAJAPOLIITTISET LINJAUKSET – LAINSÄÄDÄNTÖ JA KÄYTÄNNÖN TOTEUTUSTAVAT

Pitkänen, Sanna
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Maaliskuussa 2018
Ohjaaja: Moisio, Hanna
Sivumäärä: 73
Liitteitä: 4

Asiasanat: kuntalaki, kuntastrategia, omistajapolitiikka

Opinnäytetyössä kartoitettiin kuntastrategiaan liittyvien omistajapoliittisten linjausten nykytilaa vuoden 2018 alussa, uuden kuntalain (2015/410) omistajapoliittisten linjausten määrittelyä koskevan vaatimuksen astuttua voimaan 1.6.2017. Tutkimuksessa selvitettiin, miten kunnanvaltuustojen laatimat omistajapoliittiset linjaukset näkyvät eri kuntien toiminnassa sekä omistajapolitiikan määrittelyn kautta syntyviä hyötyjä suhteessa lainsäädännön asettamiin tavoitteisiin. Tutkimuksen kautta selvitettiin opinnäytetyön toimeksiantajalle, Pöytyän kunnalle, millainen omistajapolitiikkaa koskeva linjaus voidaan laatia osaksi uutta kuntastrategiaa vuoden 2018 strategiatyön aikana. Opinnäytetyön keskeinen tavoite oli kehittää kunnan talouden johtamista ja strategista suunnittelua kunnanvaltuutettujen näkökulmasta käsin.

Opinnäytetyössä yhdistyivät lainsäädäntöön pohjautuva teoria sekä laadullisen eli kvalitatiivisen tutkimuksen kautta saatava havaintoaineisto ja sen tulkinta. Lainopillisen tutkimuksen tavoitteena oli tuottaa perusteltuja kannanottoja voimassa olevan kuntalain (2015/410) sisällöstä. Teoriaosuudessa avattiin lainsäädännön ja oikeuskirjallisuuden avulla omistajapolitiikkaan liittyviä keskeisiä käsitteitä ja kuntalain vaatimuksia kunnan toiminnan ja talouden strategisen johtamisen suhteen. Empiirinen osuus koostui kolmen kaupungin strategioista ja omistajapoliittisista asiakirjoista sekä teemahaastatteluista, joilla selvitettiin sisältöjen lisäksi omistajapoliittisten linjausten valmisteluprosesseja ja käytössä havaittuja hyötyjä.

Tutkimustulokset osoittivat kuntastrategioiden ja siihen liittyvien omistajapoliittisten linjausten olleen tutkimushetkellä vielä kesken useissa kunnissa. Tutkimuksessa tarkastellut omistajapoliittiset asiakirjat vastasivat hyvin eri tavoin kuntalain esitöistä (HE 268/2014) ja oikeuskirjallisuudesta löytyviin sisältövaatimuksiin. Kaikki tutkimuksessa mukana olleet kaupungit olivat sitoutuneita kaupunkistrategiaan ja siihen pohjautuvaan omistajapoliittiseen linjaukseen. Tutkimuksessa nousi esille, että tytäryhteisöiden osallistaminen kaikissa prosessin vaiheissa oli vahvistanut kuntakonsernin kokonaisedun toteutumista. Pöytyän kunnassa omistajapoliittisten linjausten laadinta tulisi aloittaa tuoreisiin toimintaympäristöanalyysiin pohjautuvan kuntastrategian pohjalta. Linjausta laadittaessa olisi huolellisesti arvioitava erityisesti oikeudellisesti sitovien asiakirjojen, kuten talousarvion ja sen täytäntöönpano-ohjeen, sisältämät omistajapoliittiset linjaukset, jotta saadaan aikaan valtuuston strateginen linjaus koko kunnan toiminnasta ja taloudesta.

OWNERSHIP POLICY PRINCIPLES IN MUNICIPALITIES – LEGISLATION AND IMPLEMENTATION IN PRACTICE

Pitkänen, Sanna
Satakunta University of Applied Sciences
Degree Programme in Business Administration
March 2018
Supervisor: Moisio, Hanna
Number of pages: 73
Appendices: 4

Keywords: Local Government Act, municipality strategy, ownership policy

The thesis clarified the current state of ownership policy principles related to the municipal strategy in the beginning of 2018, after the requirements defining the ownership policy principles of the new Local Government Act (2015/410) had taken effect on 1 June 2017. The research studied how the ownership policy principles drawn up by the municipal councils are seen in the activities of various municipalities and what the benefits of the defined ownership policy principles are in relation to the objectives set by the legislation. For the client, Pöytyä municipality, was clarified through the thesis, what kind of ownership policy principles can be drawn up as a part of the new municipal strategy during the strategic work in 2018. The central aim of the thesis was to develop the municipality's economic leadership and strategic planning from the municipal council's point of view.

The theory based on legislation and the observation material received through a qualitative research and its interpretation were combined in the thesis. The aim of the legal study was to produce a justified attitude to the contents of the valid Local Government Act (2015/410). In the theoretical part, central concepts and requirements by law regarding municipal activities and strategic financial leadership were clarified with the help of legislation and legal literature. The empirical part was gathered from strategies and documents of ownership policies of three towns and from theme interviews, which also explained the preparatory processes of ownership policy principles and the benefits found in practice.

The research results showed that the municipal strategies and connecting ownership policy principles were still unfinished in many municipalities during the research period. The documents studied in the research, concerning ownership policies, included the pre-work (HE 268/2014) of the Local Government Act and the contents requirements found in the legal literature in different ways. All the towns participating in the research were committed to the town strategy and the ownership policy principles based on it. The study highlighted that participation of the subsidiaries in all the stages of the process had strengthened the realization of the municipal conglomerate's overall interest. In Pöytyä municipality drawing up the ownership policy principles should be started based on the municipal strategy relying on fresh analyses of the operating environment. When defining the policies, the ownership policy principles in legally binding documents especially, such as the budget and its enforcement instructions, should be carefully assessed, in order to draw the strategic principles of the council concerning the operation and finances of the entire municipality.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
2	TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT.....	8
2.1	Tutkimusongelma	8
2.2	Toimeksiantaja ja sen omistajapoliittisten linjausten nykytila	9
2.3	Teoreettinen viitekehys	12
2.4	Käytettävät tutkimusmenetelmät	13
2.4.1	Lainopilliset menetelmät	14
2.4.2	Laadulliset tutkimusmenetelmät.....	15
3	OMISTAJAPOLIITTISIA LINJAUKSIA OHJAAVA LAINSÄÄDÄNTÖ.....	17
3.1	Kunnan omistajuuteen liittyvät keskeiset käsitteet	17
3.1.1	Kunta itsehallinnollisena toimijana ja omistajana	17
3.1.2	Kunnan toiminta	20
3.2	Kuntastrategia määrittelee omistajapolitiikan periaatteet	22
3.3	Kunnan eri rooleihin liittyvät omistajaohjauksen keinot	24
3.3.1	Omistajaohjaus ja siihen liittyvät toimeenpano-ohjeet.....	26
3.3.2	Talousarvio- ja suunnitelma konkretisoi strategian linjaukset	27
4	SUOMEN KUNTALIITON OHJEISTUS	28
5	TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	31
5.1	Asiakirja-aineistoa koskeva tutkimus	33
5.1.1	Verrokkikunnat	33
5.1.2	Velkaantuneet kuntakonsernit	37
5.1.3	Asiakirja-aineiston analyysi	40
5.2	Haastattelututkimus.....	41
5.2.1	Aineiston kerääminen	41
5.2.2	Haastatteluteemat	42
5.2.3	Haastatteluaineiston analyysi	43
5.3	Tutkimuksen luotettavuus ja pätevyys.....	45
6	TUTKIMUKSEN TULOKSET	47
6.1	Taustatietoa tutkimukseen osallistuneista kunnista	47
6.2	Strategisten linjausten taustalla olevat arvioinnit ja analyysit	50
6.3	Omistajapoliittisten linjausten sisältö	52
6.3.1	Osallistuminen ja omistaminen	52
6.3.2	Laatu-, tuotto- ja muut tavoitteet	54
6.3.3	Pääoman käyttö ja tuotantovälineiden hankintaperusteet.....	55

6.3.4 Omaisuuden hallinta ja vastuutahot.....	56
6.3.5 Toiminnan ja talouden raportointi	58
6.4 Omistajapolitiikkaa koskeva asiakirja	59
7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	62
7.1 Omistajapoliittisten ohjelmien nykytila.....	62
7.2 Kokemukset linjausten käytännön merkityksistä ja hyödyistä	65
7.3 Suosituksia omistajapolitiikkaa linjaavan asiakirjan laadintaan liittyen	67
7.4 Jatkotutkimuskohteet	69
LÄHTEET.....	70
LIITTEET	

1 JOHDANTO

Uusi kuntalaki (410/2015) antaa vahvan taustan kuntien strategiselle johtamiselle ja kunnat ovat velvollisia johtamaan omistajapolitiikkaa ja –ohjausta sekä valvontaa 1.6.2017 voimaan tulleiden säädösten mukaisesti. Kuntalain omistajapolitiikkaan liittyvät säännökset vastaavat ajankohtaiseen kuntatalouden johtamisongelmaan, koska kunnan taloudellisen aseman ylläpito vaatii aktiivista työtä ja toimenpiteitä mm. aikaisempien vuosien kuntien velkaantumisen ja alijäämäisten kuntien lukumäärän kasvaminen myötä. Käytännössä strategisen omistajaohjauksen tarve ilmenee kuntien tasetiedoista, sillä kuntien lainakanta oli vuoden 2015 tilinpäätöstietojen mukaan 15,5 miljardia euroa (Valtiovarainministeriö 2016). Samalla toimintojen siirtäminen peruskunnan kirjapidon ulkopuolelle vaikeuttaa myös kuntien ja kuntayhtymien taloudellisen tilanteen arviointiin liittyvää tehtävää, koska yhtiöittämisasteesta riippuen vuoden 2015 lainakannasta suuri oli kuntien liikelaitoksilla tai yhtiöillä eli niillä ta-
hoilla, joiden osalta uudessa kuntalaissa on määritelty tarkemmat ohjeet omistajaohjauksen suhteen (Suomen Kuntaliiton www-sivut 2017).

Opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää kunnalliseen omistajapolitiikkaan liittyvää lainsäädäntöä sekä kerätä tutkimusaineiston avulla tietoa kuntien vuoden 2018 alkuun mennessä toteuttamista erilaisista menetelmistä ja välineistä tuoda esille uuden kuntalain (2015/410) edellyttämät omistajapoliittiset linjaukset. Tutkimus on tehty kunnanvaltuutetun näkökulmasta ja tavoitteena on tuottaa yleisesti hyödynnettävissä olevaa tietoa, jonka avulla valtuutetut voivat paremmin ymmärtää oman tehtävänsä kunnallisen omistajapolitiikan määrittelyssä. Työllä halutaan myös konkretisoida aiemmin käytettyjä toteutustapoja, jotta valtuutetut voivat etsiä omaan kuntaansa sopivia linjauksia ja työkaluja lainsäädännön vaatimusten käytännön toteutukseen muiden kuntien esimerkkien pohjalta.

Teoriaosassa keskitytään omistajapolitiikan lainsäädännölliseen taustaan eli kuntalakiin, jonka 1 §:ssä on määritelty kunnan tehtäväksi edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla. Kunnat ovat velvollisia johtamaan kunnan ja kuntakonsernin omistajapolitiikkaa ja –ohjausta sekä valvontaa 1.6.2017 voimaan

tulleiden säädösten mukaisesti. Hallituksen esityksessä eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 268/2014) on tuotu esille erityisesti valvonnan merkitystä, jonka tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskien hallintaa ja toiminnan tuloksellisuuden arviointia. Lain vaatimuksia ja sisältöä avataan lain esitöiden ja oikeuskirjallisuuden avulla.

Tutkimusosuus koostuu Espoon, Kokkolan ja Mikkelin kaupungeilta kerätyistä strategiaan ja omistajapoliittisiin linjauksiin liittyvistä tiedosta ja teemahaastatteluista. Tutkimuksessa tarkastellaan kuntien laatimien omistajapoliittisten linjausten rakennetta ja sisältöä suhteessa lainsäädännön vaatimuksiin. Haastatteluilla haetaan tietoa kuntien omistajapolitiikan linjausprosesseista käytännön tasolla sekä syvennetään ymmärtämystä eri kaupunkien laatimien omistajapoliittisten asiakirjojen sisältöä ja rakennetta ohjanneista asioista.

Tutkimuksen lopussa tuodaan esille aineistosta nousseita johtopäätöksiä kuntalain edellyttämien omistajapoliittisten linjausten toteuttamisesta käytännössä ja valmistelussa huomioon otettavista asioista. Työssä nousee esille uusia näkökulmia omistajapoliittisten linjausten laatimisprosessin laajentamisesta viranhaltija- ja luottamushenkilötasoa pidemmälle ja jatkuvan strategisen kehitystyön merkityksestä. Tutkimuksen tuloksista on hyötyä sekä yleisellä tasolla kaikille asiasta kiinnostuneille että toimeksiantajan, Pöytyän kunnan, viranhaltijoille ja luottamusmiehille heidän aloittaessaan kunnan historian ensimmäisen omistajapoliittisen linjauksensa laatimista kevään 2018 aikana.

Tutkimusaihe syntyi keväällä 2017, ollessani monipuolisia julkishallinnon ja yritys-juridiikan työtehtäviä sisältäneessä työharjoittelussa Pöytyän kunnassa. Työn aihe kiteyttää hyvin myös henkilökohtaiset kiinnostuksen aiheeni, sillä toimin toista kautta Pöytyän kunnanvaltuuston ja -hallituksen jäsenenä. Lisäksi olen jäsenenä myös syksyllä 2017 työnsä aloittaneessa kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan jaostossa.

2 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

Tieteellisen tutkimuksen voidaan katsoa käsitteenä tarkoittavan tavoitteellisesti ja järjestelmällisesti tapahtuvaa tietojen kokoamista, jolla saadaan aikaan tietoa ja ratkaisuja ongelmaan (Tuomi 2008, 20). Tutkimuksen aihetta valittaessa on muistettava, että tutkimuksella on pyrittävä esittämään tarkasteltavasta asiasta jotakin uutta tai ennestään tuttua uudesta näkökulmasta. Lisäksi oikeustieteellisessä tutkimuksessa peruslähtökohtana on, että aiheen tulee liittyä oikeusnormeihin sekä niiden johdolla toteutettavaan yhteiskunnalliseen sääntelyyn tai oikeudelliseen ajatteluun. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 16-17.)

2.1 Tutkimusongelma

Opinnäytetyön tarkoituksena on löytää tietoa millaisilla omistajapoliittisilla linjauksilla ja asiakirjoilla kunnat toteuttavat kuntalain määrittelemää omistajapoliittista linjanvetotehtäväänsä. Kysymyksellä kartoitetaan kuntien omistajapoliittisten linjausten nykytilaa vuoden 2018 alussa, uuden kuntalain omistajapoliittisten vaatimusten astuttua voimaan 1.6.2017. Tavoitteena on myös tarkastella haastattelujen kautta, miten valtuustojen laatimat omistajapoliittiset linjaukset näkyvät eri kuntien toiminnassa. Kysymyksillä haetaan tietoa kuntien omistajapolitiikan määrittelyn hyödyistä suhteessa lainsäädännön asettamiin tavoitteisiin niiden kuntien osalta, joissa omistajapolitiikkaan liittyvät linjaukset on jo otettu käyttöön uuden kuntalain mukaisesti.

Opinnäytetyön toimeksiantajan kannalta keskeisin kysymys on, millainen omistajapolitiikkaa koskeva linjaus voidaan laatia osaksi Pöytyän kunnan kuntastrategiaa. Valtuustokausi vaihtui 1.6.2017 ja uusi valtuusto valmistelee uutta, uuden kuntalain mukaista Tulevaisuusmatkalla. -nimettyä strategiaansa eri sidosryhmien osallistamisen kautta syksyn 2017 ja kevään 2018 aikana. Kunnassa ei ole käytössä aiemmin laadittua, valtuuston hyväksymää omistajapoliittista linjausta eikä omistajapoliittista ohjelmaa, joten opinnäytetyöllä halutaan vastata käytännön tarpeeseen. (Pöytyän kunnan www-sivut 2018.)

Kunnallinen omistajapolitiikka on käsitteenä erittäin laaja ja aiheeseen liittyviä aikaisempia tutkimuksia on tehty erityisesti kuntakonserneihin ja kiinteistöstrategioihin liittyen mm. Suomen Kuntaliiton toimesta. Kuntastrategiaa on ollut aiemmin vaikea tutkia lainsäädännöllisestä näkökulmasta, koska edeltävässä kuntalaissa (365/1995) ei ollut kuntastrategiaan liittyviä säännöksiä ja kunnat ovat olleet vain erityislainsäädännön pohjalta velvollisia laatimaan erilaisia suunnitelmia ja strategioita. (HE 268/2014, 164.)

2.2 Toimeksiantaja ja sen omistajapoliittisten linjausten nykytila

Pöytyän kuntakonsernin muodostavat kunta ja sen tytäryhtiöt, joiden toimintaa johtaa konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan jaosto ja kunnanjohtaja (Pöytyän kunnan hallintosääntö 2018, 22 §). Varsinais-Suomen maakunnan Loimaan seutukuntaan kuuluva Pöytyän on 8 562 asukkaan kunta, jonka taloudellinen tilanne oli vuoden vaihteessa 2016 – 2017 kohtuullinen. Pöytyän kunnan vuoden 2016 vahvistettu tulos oli 663 532,36 euroa ylijäämäinen taseen loppusumman ollessa 41,74 euroa. Oman pääoman osuus oli 23,6 miljoonaa euroa lainakannan ollessa 1 166 euroa per asukas. Kuntakonsernin tulos oli 1 449 154 euroa ylijäämäinen ja lainaa konsernilla oli 2 207 euroa per asukas. (Pöytyän kunnan www-sivut 2018.)

Pöytyän kunnan omistuksessa on vuoden 2018 tammikuussa 10 tytäryhtiötä, joista neljä on asunto-osakeyhtiömuotoisia vuokrataloja 100 %:n omistusosuudella (Kari-naisten Faarinhovi, Pöytyän Riihiniitty, Pöytyän Sankarinrivi ja Talonpojanpöytä) ja kaksi on kiinteistöosakeyhtiömuotoisia vuokrataloja 100 %:n (Kyrön Tapiola) ja 84,7 %:n (Faarinkujanrivi) omistusosuudella. Ainoa kunnan 100 %:sti omistama puhtaasti markkinoilla toimiva yhtiö on Pöytyä lämpökeskus Oy, joka tuottaa ja toimittaa lämpöä Riihikosken ja Yläneen taajamien alueella. Kunta on mukana KOY Pöytyän Yritystalossa 66,8 %:n omistuksella ja KOY Pöytyän Liiketalo Oy:ssä 51,4 %:n omistuksella. Kunnan tytäryhteisöihin kuuluu myös osaomistus/vuokratalokiinteistö KOY Pöytyän Talonpojanpuisto, jossa kunta on omistajana 74,4 %:n omistuksella. (Auranen henkilökohtainen tiedonanto 26.1. 2018.)

Tytäryhtiöiden lisäksi Pöytyän kuntakonsernin tilinpäätökseen liitetään kuntayhtymät Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, Pöytyän kansanterveystyön kuntayhtymä, Varsinais-Suomen erityishuoltopiirin kuntayhtymä, Loimaan koulutuskuntayhtymä ja Varsinais-Suomen Liitto sekä osakkuusyhteisöt As. Oy Manttaalinrinne, KOY Manttaalinrivi, KOY Pikkumylly, Parravahan Vesi Oy, As Oy Riihikosken Keskuspuisto, KOY Koskenranta. Kunta on osakkaana myös asunto-osakeyhtiöissä Pöytyän Elokartano (21,8 %), Sankarintie 1 (14 %) sekä Mikonpuisto (10,4 %). (Auranen henkilökohtainen tiedonanto 26.1.2018.)

Kunta on mukana myös taulukossa 1 mainituissa asunto-osakeyhtiöissä ja yhdistyksissä, joiden yhtiö- ja vuosikokouksiin kunnanhallituksen alainen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan jaosto nimeää kunnan kokousedustajat (Pöytyän kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan jaoston pöytäkirja 15.1.2018, 3 §).

TAULUKKO 1. Yhteisöt, joiden yhtiökokouksiin nimetään Pöytyän kunnan edustus.

Muut yhteisöt:	Yhdistykset ja säätiöt:
As. Oy Pöytyän Laamanni	Pöytyän VPK
As. Oy Esämäki	Karinaisten VPK
KOY Kyrön Liikekeskus	Pöytyän asunto- ja palvelutaloyhdistys
As. Oy Pöytyän Yläneen Jokipuisto	Karinaisten palvelukotiyhdistys
As. Oy Karinaisten Kyröntie	Aurajokisäätiö
As. Oy Hovirinnankartano	Paimionjoki-yhdistys
As. Oy Yläneen Lehtipuisto	Loimaan Seutukunnan Kehittämiskeskus
As. Oy Yläneen Museorinne	Lounais-Suomen Vesiensuojeluyhd.
As. Oy Karinaisten Purorinne	Turun seudun Jätehuolto Oy
As. Oy Laurinkuja	Kuntien Tiera Oy
As. Oy Pöytyän Rovasti	Pöytyän kulttuurisäätiö
As. Oy Mikonkorva	Varsinais-Suomen kulttuuritoimikunta
As. Oy Karinaisten Veräjänkorva	
As. Oy Kyrön Asemanrivi	

Pöytyän nykyinen kuntastrategia on vuodelta 2015 ja siinä on asetettu viisi strategista päämäärää; tasapainoinen kuntatalous, asukaslähtöiset ja kustannustehokkaat palvelut, vetovoimainen ja kasvava kunta, hyvä työnantaja sekä turvallinen ja laadukas ympäristö. Vanhan kuntalain (365/1995) voimassaoloaikana laaditussa kuntastrategi-

assa ei ole linjattu omistajapolitiikkaan liittyviä periaatteita tai linjauksia. Kuntatalous-osiossa on palvelutuotannon suhteen linjattu vaihtoehtoisten tuotantotapojen tarkasteleminen ja käyttöönotto, mikäli vaihtoehdot vaikuttavat laatu- ja kustannustekijät huomioon ottaen järkeviltä. (Pöytyän kunnan strategia 2015, 4.)

Konsernijohtamiseen liittyvät tehtävät ja toimivalta on jaettu konsernijohtoon toimielimille kunnan hallintosäännössä. Konserniohjauksessa noudatetaan vuoden 2010 alussa voimaan tullutta Pöytyän kunnan konserniohjetta, jonka päivittämisestä Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan jaosto on päättänyt kokouksessaan 7.11.2017 (Pöytyän kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan jaoston pöytäkirja 7.11.2017, 5 §). Konserniohjeessa määrätään, että konserniohje on hyväksyttävä viivytyksettä joko Pöytyän kunnan tytäryhteisön yhtiökokouksessa tytäryhteisöä sitovasti. Kuntayhtymille ja osakkuusyhteisöt voivat päättää konserniohjeen noudattamisesta soveltuvin osin, mutta myös näissä yhteisöissä konserniohjeet sitovat Pöytyän kuntaa edustavia henkilöitä. (Pöytyän kunnan konserniohje 2010, 10.) Määräyksen noudattamisesta ei ole saatavilla aineistoa kunnan julkisessa verkkopalvelussa.

Talousarvio vuodelle 2018 ja taloussuunnitelma vuosille 2019 – 2020 on vahvistettu 11.12.2017. Talousarvioon on kirjattu yleistavoitteeksi kaikille konserniin kuuluville yhteisöille sellaisen taloudellisen kunnan ylläpitäminen, että yhteisö kykenee varautumaan tulevaisuuteen tulorahoituksellaan huolehtien samalla maksu- ja rahoitusvalmiudestaan kestäväällä tavalla. Vuokratalojen osalta erityistavoitteeksi on asetettu asuntojen pitäminen sellaisessa kunnossa, että ne ovat haluttuja ja käyttöasteeltaan korkeita. Muun omaisuuden suhteen talousarviossa tavoitteeksi on kirjattu kunnalle tarpeettoman ja tuloa tuottamattoman omaisuuden aktiivinen myynti. Kunnanhallitus on perustanut toimitilastrategian ohjausryhmän 14.8.2017, joka selvittää omaisuuden nykytilannetta ja kehittämistarpeita ja laatii toimitilastrategian. (Pöytyän kunnan talousarvio 2018 ja Taloussuunnitelma 2019 – 2020, 18-19.)

Kunnanhallitus antaa vuosittain talousarvion täytäntöönpanoa koskevat ohjeet. 15.1.2018 vahvistetuissa Pöytyän kunnan talousarvion täytäntöönpano-ohjeessa vuodelle 2018 määrätään määrärahojen käyttötilanteen, taloudellisesta tilanteen sekä tavoitteiden ja tunnuslukujen toteutumisesta raportoinnista kunnanvaltuustolle ja kunnanhallitukselle 1.1. –30.4. sekä 1.1–31.8. jaksoissa. Ohjeessa kerrotaan kunnanhalli-

tuksen antavan tarkemmat aikataulut ja ohjeet koko konsernia koskevan talouden raportoinnista tammikuun aikana. Ohjeistus sisältää myös omistajapolitiittiseksi linjauksiksi katsottavia hankintaohjeita, kuten leasing-rahoituksen käytön koneiden ja laitteiden hankinnassa. (Pöytyän kunnan talousarvion täytäntöönpano-ohje 2018.)

2.3 Teoreettinen viitekehys

Opinnäytetyön teoriaosassa tarkastellaan kuntien omistajapolitiikkaan kytkeytyvää lainsäädännöllistä taustaa erityisesti kunnanvaltuutettujen näkökulmasta ja opinnäytetyön luonteesta johtuen teoreettinen viitekehys rajautuu oikeustieteelliseltä kirjoitukselta edellytetyllä tavalla. Lainsäädännöllinen tausta muodostuu oikeuslähteistä eli lähteistä, jotka sisältävät tietoa oikeuden sisällöstä. Oikeuslähteistä keskeisimpiä ovat vahvasti velvoittavat oikeuslähteet kuten laki ja maan tapa. Määritelmänä laki pitää tässä yhteydessä sisällään Suomen perustuslain, muut kansalliset lait ja asetukset sekä kansainväliset, Suomessa voimaan saatetut sopimukset ja EU/EY-oikeuden säädökset. Laiksi katsotaan tässä kohtaa valtioneuvoston ja ministeriöiden päätökset sekä eri hallintoviranomaisten antamat määräykset ja ohjeet. Lähdeaineistona lain tulkitsemiseksi ja lainsäätäjän tahdon selvittämiseksi käytetään heikosti velvoittavia oikeuslähteitä, kuten lainvalmisteluaineistoa eli esitöitä, joista on nähtävissä lakiesityksen perustelut ja selvitykset laintulkinnan tueksi ja tuomioistuinratkaisuja. (Husa ym. 2008, 32-33.)

Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys rajautuu tutkimuskysymysten pohjalta valtuuston strategiatyötä keskeisesti ohjaavaan kuntalakiin (kuvio 1), jonka tarkoituksena on lain 1 § 1 momentin mukaan edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Apuna lain tulkitsemiseen käytetään lainvalmisteluaineistoa. Oikeuslähdeaineiston lisäksi tutkimuksessa tuodaan esille myös kuntien käytössä olevaa valtakunnallisen kuntajärjestön laatimaa omistajapolitiikkaan liittyvää ohjeistusta. Suomen Kuntaliitto ry:n ohjeissa tuodaan esille lainsäädännön vaatimuksia käytännönläheisesti ja erityisesti kunta-alan toimintaa tukevalla tavalla. Aineiston esille tuomisen tavoitteena on tutustuttaa valtuutetut viranhaltijoille tuttuun, arjen työtä ohjaavaan ohjeeseen.

Kuntalain lisäksi kuntien omistajapolitiikkaan liittyy kiinteästi myös osakeyhtiölaki (624/2006) ja kirjanpitolaki (1336/1997), mutta työn toimeksiantajasta, kohderyhmästä sekä heidän tarpeistaan johtuen edellä mainittujen lakien säädökset on rajattu tämän työn ulkopuolelle kuntataloudessa käytettäviä määritelmiä lukuun ottamatta.



KUVIO 1. Omistajapolitiikkaan liittyvä lainsäädännöllinen tausta sekä kuntien saatavilla oleva muu ohjeistus.

2.4 Käytettävät tutkimusmenetelmät

Tutkimuksen tehtävä tai tarkoitus ohjaa tutkimukseen liittyviä menetelmällisten ratkaisujen kokonaisuutta ratkaisuja eli tutkimusstrategiaa (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2016, 132). Oikeustieteellisessä tutkimuksessa oikeudenalat voidaan tarkastelu-kohteen mukaan jakaa yksityis- ja julkisoikeuteen, jotka puolestaan jakautuvat omiksi alaryhmikseen. Julkisoikeus jakautuu valtion sisäiseen julkisoikeuteen ja kansanväliseen julkisoikeuteen. (Husa ym. 2008, 17-18.) Kuten tutkimuksen teoreettisesta

viitekehuksesta käy ilmi, opinnäytetyössä tarkastellaan valtion sisäistä julkisoikeutta kuntien toimintaa ohjaavan lainsäädännön kautta.

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa olennaista on punnittujen väitteiden ja perustelujen esittäminen, sillä tutkimuksen kohteena oleva perustotuus ei muutu käytettävissä olevien lähteiden myötä (Husa ym. 2008, 13). Oikeustieteellisellä tutkimuksen tavoitteilla on suuri merkitys siihen, millaista tai mitä tietoa tutkimuksella haetaan. Tutkimuksen tavoite voi olla laintulkinnallinen tai lainsäännöksiä systematisoiva, arvioiva tai kehittävä. (Kolehmainen 2016, 107.) Opinnäytetyöni keskeinen tavoite on laintulkinnallinen, koska tavoitteena on kerätä tietoa siitä, mitä omistajapolitiikkaan liittyviä tehtäviä kuntalaki asettaa valtuutetuille ja miten valtuutettujen määrittelmä omistajapolitiikka voidaan tehdä näkyväksi kunnan toiminnassa silloin, kun sitä johdetaan kuntalain 38 §:n ohjeiden mukaisesti valtuuston hyväksymän kuntastrategian pohjalta.

Opinnäytetyössä yhdistyvät lainsäädäntöön pohjautuva teoria sekä laadullisen eli kvalitatiivisen tutkimuksen kautta saatava havaintoaineisto ja sen tulkinta. Tutkimusmenetelmien valinta pohjautuu opinnäytetyön tehtävään osana juridiikan opintoja sekä osittain ennakoarvioon empiriaosaan saatavissa olevasta rajallisesta havaintoaineistosta. Opinnäytetyön kautta tehtävän käytännön kehittämistyön tavoitteena on tuoda esille omistajapoliittisia käytäntöjä kunnanvaltuutettujen hyödynnettäväksi ja tutkimuksen empiriaosuus suoritetaan laadullisena tutkimuksena, jolloin rajallista aineistoa voidaan hyödyntää määrällistä tutkimusmenetelmää laaja-alaisemmin.

2.4.1 Lainopilliset menetelmät

Oikeustieteelliset tutkimukset voidaan yleisesti jakaa menetelmän puolesta lainopin, oikeushistorian, oikeusfilosofian, oikeussosiologian ja vertaileva oikeustieteen osa-alueille. Tutkimuksista suurin osa sijoittuu lainopin eli oikeusdogmatiikan osa-alueelle, jossa tarkoituksena on selvittää oikeusjärjestyksen säännöt ja niiden perimmäinen sisältö kulloisessakin oikeusongelmassa. Lainopillisen tutkimuksen lähtökohdana on oikeuslähteet, joita käytetään etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen mukaisesti.

Tutkimuksen tuloksena saadaan tieto, miten kyseisessä tilanteessa tulisi toimia voimassa olevan lainsäädännön mukaan. (Husa ym. 2008, 19-20.)

Toisin sanoen lainopillisen tutkimuksen tavoitteena on tuottaa oikeutta koskevia perusteltuja kannanottoja tietyllä hetkellä voimassaolevasta oikeuden sisällöstä. Sisällön tutkimisessa keskeistä on tosiasiallisesti toteutuneen oikeuden arviointi ja siitä johdettavat johtopäätökset sen kautta, miten tuomarit ja muut lakia soveltavat viranomaiset lakia yhdessä käyttävät. (Kolehmainen 2016, 107.) Oikeustieteellisessä tutkimuksessa keskeisimmät menetelmät ovat tekstianalyysi ja empiiriset menetelmät. Tekstianalyysiä käytetään oikeusnormien tulkintaan, jossa haetaan selvennystä lain epäselvälle sisällölle muita oikeuslähteitä, kuten lainvalmisteluaineistoa, tuomioistuintratkaisuja tms. apuna käyttäen. (Husa ym. 2008, 25). Opinnäytetyön teoriaosassa tutkitaan kuntalain omistajapolitiikkaa koskevaa sisältöä tekstianalyysin kautta.

2.4.2 Laadulliset tutkimusmenetelmät

Lainsäädännön sisältöä tutkittaessa empiirisillä tutkimusmenetelmillä on lähinnä avustava tarkoitus ja yhteiskuntatieteen tutkimuskäytännön mukaisesti empiiriset tutkimusmenetelmät jakautuvat laadullisiin ja määrällisiin menetelmiin (Husa ym. 2008, 25-26). Empiriaosassa tutkimusongelmaa tarkastellaan käytännön näkökulmasta hakemalla tietoa millaisia omistajapolitiikkaan liittyviä linjauksia ja ohjeita kunnilla on tällä hetkellä käytössä ja niiden käytännön toteutustavoista. Kuntien käyttämiä omistajapolitiikan toteuttamistapoja tuodaan esille esimerkkeinä eli avustavassa muodossa.

Tutkimuksen tarkoitus ja saatavilla oleva aineisto ohjaa tarkastelemaan tutkimusaihetta strategisesti laadullisena tutkimuksena. Laadullisen tutkimusstrategian valintaa puoltaa Hirsjärven ym. (2016, 161) määritelmä, jonka mukaan laadullinen tutkimuksen lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen mahdollisimman kokonaisvaltaisesti tosiasioita löytäen tai paljastaen. Ihmislähtöinen tiedonkeruu tapahtuu jostakin tapauksesta tai pienestä tarkoituksenmukaisesti valitusta joukosta luonnollisessa, todennukaisessa tilanteessa (Hirsjärvi ym. 2016, 164). Laadullisen tutkimuksen avulla saadaan kokonaisvaltaista tietoa, joka sisältää aina ihmisten tuottamia merkityksiä.

Etukäteen valikoitu ja rajattu aineisto analysoidaan ja tulokseksi saadaan ainutlaatuinen, ei yleistettävissä oleva tulos. (Tuomi 2008, 97.)

Opinnäytetyön käytännön kehittämistyön tavoitteena on tuoda esille erilaisia malleja omistajapoliittisista asiakirjoista kunnissa omistajapoliittiset linjaukset kuntalain 14 §:n mukaisesti vahvistavan kunnanvaltuuston jäsenille. Omistajapoliittisten linjausten valmistelutyö tapahtuu eri organisaatiossa eri tavoilla, mutta vastuu valtuuston päätösten valmistelusta on kuntalain 39 §:n mukaan kunnanhallituksella. Tästä syystä kehittämistyöllä halutaan tuoda esille asiaan liittyvää tietoa sekä valmistelusta että konkreettisen asiakirjan rakenteesta ja sisällöstä.

Opinnäytetyössä tutkitaan omistajapoliittisten asiakirjojen käytännön toteutustapoja kuntien vahvistamia, julkisia asiakirja-aineistoja hyväksi käyttäen. Laadullisissa tutkimuksissa on yleistynyt narratiiviset tutkimukset eli tiedonhaku dokumentaaristen ja kerronnallisten aineistojen kautta. Dokumenttien kautta tapahtuvan tiedonkeruun avulla pyritään ymmärtämään toimijoita tuotostensa kautta. (Hirsjärvi ym. 2016, 217.) Oikeudellisessa tutkimuksessa voidaan aineistona käyttää myös julkaisemattomia lähteitä, kuten haastatteluja, joilla voidaan täydentää kirjallisuudesta saatavaa aineistoa (Husa ym. 2008, 91).

Laadullisissa tutkimuksissa päämenetelmänä on käytetty usein haastattelua. Valinnalla on haluttu korostaa mm. vastaajien vapautta tuoda asioita esille tai on ennakoitu tutkittavan olevan aiemmin vähän kartoitettu asia. Haastattelulla on mahdollistettu erilaisten näkemysten vapaa esilletulo tai on haluttu jättää tilaisuus syventää vastauksissa esille tulleita asioita mahdollistamalla perustelut ja ns. jatkokysymykset. (Hirsjärvi ym. 2016, 205.) Tutkimuksen kannalta olennaista tietoa strategisten linjausten valmistelutyöstä voidaan saada vastuullisina tahoina toimivilta eli kunnanvaltuuston ja -hallituksen puheenjohtajalta sekä kunnanjohtajalta. Kunnat laativat omistajapoliittiset asiakirjat kunnan omista yksilöllisistä lähtökohdistaan ja vastaajat edustavat kuntiaan oman tehtävänsä ja asemansa näkökulmasta. Tutkimuskohteeksi valittujen tahojen odotetaan osaavan kertoa oman kuntansa osalta omistajapoliittisen asiakirjan valmistelutyöstä ja mahdollisista kehittämistarpeista.

Tutkimushaastattelujen muotona voidaan käyttää kasvatus- ja yhteiskuntatieteissä usein käytettyä teemahaastattelua, jossa haastattelun aihepiirit ovat tiedossa, mutta kysymysten muoto ja esittämisjärjestys vaihtelevat tilanteen mukaan. Teemahaastattelussa kysymyksien muotoa ja niiden järjestystä ei ole tarkkaan rajattu, vaan kysymykset asetetaan teemoittain esimerkiksi aiheen eri näkökulmat huomioiden. (Hirsjärvi ym. 2016, 208-209.) Teemahaastattelu sopii tämän tutkimuksen aineistonkeruumenetelmäksi, koska tutkimuksen tarkoituksena on löytää omistajapolitiikkaan keskeisesti liittyvien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kokemuksia onnistuneista ja epäonnistuneista toimenpiteistä ja linjauksista sekä tuoda esille heidän näkemyksensä työn keskeisistä tehtävistä ja sisällöistä. Lisäksi joustavasti toteutettavat teemahaastattelut sopivat menetelmäksi hyvin kuntien tuottamien asiakirjojen erilaisuudesta ja haastateltavien erilaisesta asemasta ja tehtävästä johtuen.

3 OMISTAJAPOLIITTISIA LINJAUKSIA OHJAAVA LAINSÄÄDÄNTÖ

3.1 Kunnan omistajuuteen liittyvät keskeiset käsitteet

Tässä alaluvussa käydään läpi lainsäädännössä määritellyt kunnan omistajuuteen liittyviä keskeisiä määritelmiä, kuten kunnallinen itsehallinto, kunnan toiminta, kuntalain mukainen omistajaohjaus. Määritelmien sisältöä konkretisoidaan tuomalla esille toimeksiantajana toimivan Pöytyän kunnan toimintaan ja omistajuuteen liittyviä tietoja.

3.1.1 Kunta itsehallinnollisena toimijana ja omistajana

Kunnallisen itsehallinnon oikeudellisen taustan muodostaa perustuslaki (1999/731, 121 § 1 mom.), jonka pohjalta Suomi jakaantuu kuntiin. Kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Oikeudellisen perustan sekä poliittisen, hallinnollisen ja taloudellisen riippumattomuuden edellytykset vahvistaa myös Suomen vuonna 1991 hyväksymä Euroopan paikallisen hallinnon peruskirja (SopS 66/1991).

Euroopan paikallisen hallinnon peruskirjan (SopS 66/1991) 3 artiklan 1 momentti määrittelee paikalliseksi itsehallinnoksi paikallisviranomaisten oikeuden ja kelpoisuuden säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Käytännössä kunnallinen itsehallinto tarkoittaa, että kunta on itsenäinen oikeushenkilö, joka voi tehdä sitoumuksia ja hankkia itselleen omaisuutta (Husa & Pohjolainen 2014, 278-279).

Kuntatalous on osa julkista taloudenhoitoa, johon kuuluvat kuntien ja kuntayhtymien lisäksi myös valtion, Ahvenanmaan maakunnan ja lakisääteisten sosiaaliturvarahastojen toiminta (Valtiovarainministeriön www-sivut 2017). Kuntien tehtävänä on katkaa suuri osan julkisesta palvelukysynnästä, kuten koulutus- ja terveydenhuollon kuluista. Tehtävät rahoitetaan kuntien verotusoikeuden perusteella keräämillä veroilla ja valtion budjetista tulevilla valtionosuuksilla, joiden kautta valtio ohjaa kuntien taloutta. (Pohjola 2014, 217.) Kunnat päättävät itsenäisesti kunnallisveron verokannasta ja kiinteistöverokannan määrittelyä ohjaa eduskunnan säätämä vaihteluväli. Eduskunta määrittelee kuntien osuuden yhteisöveron tuotosta. (Valtiovarainministeriön www-sivut 2017.) Kuntien toimintaa ja taloutta valvoo Valtiovarainministeriö, jonka tehtävänä on myös huolehtia kuntien itsehallinnon riittävästä huomioimisesta kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Kanteluiden perusteella tehtävät valvonnat hoitaa Aluehallintovirasto, jonka tehtäväksi voi tulla tutkia kunnan toimintaa suhteessa voimassaolevaan lakiin. (Kuntalaki 10 §.)

Kuntien itsehallinnollisuutta ilmentää kuntalaisten demokraattisesti valitsema hallintoelin. Kunnissa ylintä päätösvaltaa käyttää kuntalaisten kunnallisvaaleilla valitsemat valtuutetut, joiden toimikausi on neljä vuotta. (Husa & Pohjolainen 2014, 278-279.) Valtuustolla on kokonaisvastuu kunnan toiminnasta ja taloudesta riippumatta, siitä miten toiminta on järjestetty. Valtuusto voi jakaa päätösvaltaa alaisilleen viranomaisille muiden, kuin kuntalain 14 §:n toisen momentissa säädettyjen kunnan kannalta keskeisten asioiden osalta. (Kuntalaki 14 §.) Valtuuston koko vaihtelee ja valtuutettujen lukumäärästä päättää valtuusto. Valtuutettujen lukumäärän tulee olla pariton ja sen tulee olla täyttää kuntalain 16 §:ssä määritelty vähimmäismäärä kunnan asukasluvun mukaan. (Kuntalaki 16 §.) Valtuutettu on kunnan luottamushenkilö, jonka tehtävänä on edistää kunnan ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla (Kuntalaki 69 §).

Kunnille kuuluvista tehtävistä ja niiden järjestämistavoista on säädetty kuntalain 7 §:ssä, jonka säädösten mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädettyt tehtävät. Laissa säädetään myös tehtävien järjestämisestä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. (Kuntalaki 7 § 1 mom.) Näiden lisäksi kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. (Kuntalaki 7 § 2 mom.) Tehtävien hoidossa tulee huomioida, että kunnan tulee edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa. Asukkaiden palvelut tulee järjestää taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla. (Kuntalaki 1 § 2 mom.) Tehtävät on perinteisesti jaettu siten, että kunnan yleiseen toimialaan kuuluviksi lasketaan ne tehtävät, jotka kunta omilla päätöksillään voi ottaa hoidettavakseen. Kunnan erityistoimialaan kuuluviksi katsotaan puolestaan sellaiset tehtävät, jotka kunnan tulee hoitaa eri lakien perusteella. (Harjula & Prättälä 2015, 161.)

Kunta voi harvoin järjestää itse kaikki sille laissa säädettyt tehtävät ja kunta voi sopia lakisääteisiin tehtäviinsä kuuluvan järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Kunnalla voi olla myös velvoite kuulua lakisääteiseen yhteistoimintaan, kuten erikoissairaanhoidon, jolloin järjestämisvastuu on kunnan puolesta toisella kunnalla tai kuntayhtymällä. (Husa & Pohjolainen 2014, 291.) Kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle (Kuntalaki 8 § 3 mom.). Eri järjestämistapoja pohdittaessa tulee muistaa, että erilaisissa yhteistoimintamuodoissa tulee huomioida asiaan liittyvät kuntalain sekä muiden lakien säädökset. Esimerkiksi kuntayhtymällä ei ole yleistä toimialaa, vaan tehtävät määritellään perussopimuksessa. Kuntayhtymä ei voi ottaa vastatakseen kunnan toimialaan kuulumatonta tehtävää. (Harjula & Prättälä 2015, 442.)

Kunta tai kuntayhtymä voi valita tuottaako se järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut vai hankitaanko ne sopimusperusteisesti muulta palvelun tuottajalta pl. julkiset hallintotehtävät, joista säädetään erikseen (Kuntalaki 9 § 2 mom.). Lakisääteisten palvelujen järjestämisvastuu ei siirry palvelun tuottajalle. Palveluntuottajan vastuu palveluista määräytyy kuntalain ja muiden lakien mukaisesti sekä kunnan tai kuntayhtymän ja palvelujen tuottajan keskinäisen sopimuksen mukaan. (Kuntalaki 9 § 3 mom.)

3.1.2 Kunnan toiminta

Kuntalain 1 luvun 6 §:ssä on määritelty kunnan toiminnaksi kunnan ja kuntakonsernin toiminta, osallistuminen kuntien yhteistoimintaan sekä muu omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuva toiminta. Tämä tarkoittaa, että kunnan toiminnaksi luetaan kaikki missä kunta on mukana eli myös ne yhteisöt, joissa kunta on mukana vähemmistöosuudella, osakkaana kuntayhtymässä tai jäsenenä yhteisessä toimielimessä. Kunnan toiminta näissä voi perustua yhtiöjärjestykseen, perus- tai yhteistoimintasopimukseen sekä edustukseen päätöksentekoielimestä. Kunnan toimintaa on myös sopimukseen ja rahoitukseen perustuva toiminta, kuten kunnan hankkimat ostopalvelut, kunnan käytössä olevat rahoitus- ja tukimallit ja kunnallisessa toiminnassa hyödynnettävät verkostot. (HE 268/2014, 137.)

Kuntakonserni määrittää hallituksen esityksessä eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 268/2014, 137) kirjanpitolain konsernimääritelmän mukaisesti ja se vastaa myös osakeyhtiö- ja kirjanpitolainsäädännössä sekä valtion omistajaohjauksessa vakiintunutta konsernin käsitettä. Juridiseen kuntakonserniin kuuluvat kunnan oman organisaation lisäksi kunnan omat liikelaitokset, kunnan määräysvallan alla olevat yhteisöt ja kuntayhtymät sekä yhteisöt, joissa kunnan tytäryhteisöt käyttävät määräysvaltaa. Kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:n sääösten mukaan määräysvalta edellyttää yli puolta kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä. Ääntenenemmistö voi perustua omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen. Määräysvalta voi perustua myös kirjanpitovelvollisen oikeuteen nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin aiemmin määritelty ääntenenemmistö. Edellä mainittujen lisäksi määräysvalta voi perustua myös muuhun kirjanpitovelvollisen tosiasialliseen määräysvallan käyttöön kohdeyrityksessä. (Kirjanpitolaki 1 luku 5 §.)

Tytäryhteisöjen lisäksi kunta konserniin kuuluu myös omistusyhteyssyryityksiä sekä osakkuusyhteisöjä. Kirjanpitolaki 1 luvun 7 §:n määritelmän mukaan omistusyhteyssyryitys on kirjanpitovelvollisen konserniin kuulumaton kotimainen tai ulkomainen yryitys, jossa kirjanpitovelvollisella on sellainen omistusosuus, joka luo kirjanpitovel-

vollisen ja yrityksen välille pysyvän yhteyden ja on tarkoitettu edistämään kirjanpitovelvollisen tai sen kanssa samaan konserniin kuuluvan yrityksen toimintaa. Jollei kirjanpitovelvollinen muuta näytä, yritystä pidetään omistusyhteyserityksenä, jos kirjanpitovelvollisella on vähintään viidesosa yrityksen osakepääomasta tai vastaavasta pääomasta. (Kirjanpitolaki 1 luku 7 §.)

Kirjanpitolain 1 luvun 8 §:n määritelmän mukaan osakkuuseritykseksi katsotaan sellaiset omistusyhteyseritykset, jossa kirjanpitovelvollisen omistusosuus on 25:n ja 50:n prosentin välillä omistusyhteyserityksen osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä. Äänimäärän ollessa 25 % tai alle osakkuuseritykseksi lasketaan ne yhteisöt, joissa ko. osakkeenomistajalla on osakkeiden lisäksi myös huomattava vaikutusvalta liiketoiminnan ja rahoituksen johtamisessa, jollei kirjanpitovelvollinen muuta näytä. (Kirjanpitolaki 1 luku 8 §.)

Kuntakonsernin määritelmää täsmentävät käytännön toimintaa ohjaavat kuntalain säädökset, kuten mm. konsernijohton tehtävistä (48§), vaalikelpoisuuden ja esteellisyydestä (72-74 §), 13 luvun säädökset konsernitilinpäätöksen laadinnasta (114 §), toimintakertomuksesta (115 §), tytäryhteisöjen tiedonantovelvollisuudessa (116 §) sekä 14 luvun säädökset tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tehtävistä (121 ja 123 §). (Harjula & Prättälä 2015, 158.) Kuntalaki rajaa myös konserniyhteisöjen hallintoon osallistuvien mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon kunnan luottamushenkilönä, viranhaltijana tai työntekijänä yhteisöjäävisäännöksellä (Kuntalaki 410/2015, 97 §).

Kunnan taloudellista toimintakykyä arvioitaessa kuntakonsernien merkitys on kasvanut uuden kuntalain myötä, koska erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn kriteereitä ns. kriisikuntakriteerit tarkastellaan uuden kuntalain 118 §:n mukaan konsernitasolla. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kuntalain 114 §:n mukaan kunnan tulee tytäryhteisöineen laatia ja sisällyttää tilinpäätöksensä konsernitilinpäätös samalta päivältä kuin kunnan tilinpäätös. Konsernitilinpäätös muodostuu konserniyhteisöjen taseiden ja tuloslaskelmien sekä niiden liitetietojen yhdistelmästä, johon sisällytetään lisäksi konsernin rahoituslaskelma. Rahoituslaskelmassa esitetään selvitys kuntakonsernin varojen hankinnasta ja niiden käytöstä tilikauden aikana. Kuntayhtymien tilinpäätökset yhdistellään jäsenkunnan konserniti-

linpäättökseen. Myös niiden kuntien, jolla ei ole tytäryhteisöjä, mutta on kuntayhtymän tai liikelaitoskuntayhtymän jäsenyys, tulee sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätöstä vastaavat tiedot. (Kuntalaki 114 §.)

3.2 Kuntastrategia määrittelee omistajapolitiikan periaatteet

Valtuusto päättää koko kunnan toimintaa ja taloutta koskevista pitkän aikavälin tavoitteista kuntastrategiassa (Kuntalaki 37 § 1 mom.). Kunnan toimintaa tulee johtaa valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti (38 § 1 mom.). Valtuustolle kuntastrategia on keskeisin kunnan johtamisväline, koska sen kautta määritellään kunnan resurssien suuntaaminen sekä ohjataan taloussuunnittelua ja -päättöksentekoa (HE 268/2014, 164-165). Strategia koskee koko kunnan toimintaa ja taloutta, joten valtuuston on ymmärrettävä oma asemansa kuntakonsernin emoyhteisön toiminnan ja talouden ohjaajana. Kuntalain vaatimuksella pitkän aikavälin tavoitteiden asettamisesta halutaan lisätä toiminnan ennakoitavuutta sekä parantaa laajojen kokonaisuuksien hallintaa kunnissa. (Harjula & Prättälä 2015, 324-326.)

Kuntastrategiassa tulee huomioida kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, hyvinvoinnin edistäminen yhdessä palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvien asioiden kanssa sekä kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet. Näiden lisäksi strategisissa linjauksissa on huomioitava myös henkilöstö- ja omistajapolitiikka sekä elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen. Kuntastrategia tulee laatia nykytila-arvioinnin ja tulevien muutosnäkökymien sekä näiden vaikuttavuusarvioiden pohjalta. (Kuntalaki 37 §.) Kunnan tehtävien ja niitä koskevan rahoituksen varmistamiseksi valtuuston tulee kunnan strategisena johtajana ohjata kunnan toimintaa niin, että kunta selviää nykyisistä haasteista ja kykenee uudistamaan toimintatapojaan jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä (HE 268/2014, 66). Kuntalaissa korostetaan strategisen suunnittelun merkitystä kunnassa ja koko kuntakonsernin huomioon ottamista sekä kuntastrategiassa että talousarviossa ja -suunnitelmassa (HE 268/2014, 165).

Rakenteellisesti tarkasteltuna kuntastrategiassa tuodaan yleisimmin esille monia kunnan olemassaolon kannalta olennaisia asioita kuten toiminta-ajatus, arvot ja pää-

määrät. Toiminta-ajatukseen kirjataan olemassaolon perusta ja toiminnalla aikaan saatavat tulokset kunnan asukkaiden ja kuntayhteisön näkökulmasta. Visioon kirjataan tavoiteltava tulevaisuuden tila 5–10 vuoden päähän nykyhetkestä sekä sen toteuttamiseksi tarvittavat strategiset päämäärät toiminnan painopistealueittain ja lyhyemmän aikavälin osatavoitteet. (Harjula & Prättälä 2015, 327.)

Strategian laatiminen edellyttää useiden eri tekijöiden ja poliittisten tavoitteiden yhteen sovittamista sekä kunnan nykytilanteen ja tulevien toimintaympäristöä koskevien muutosten ja niiden vaikutusten laaja-alaista arviointia. Kunnan sisäiseen toimintaympäristöön kuten kunta- ja palvelurakenteeseen, palvelujen tuotantotapoihin sekä palveluverkkoihin liittyvä muutostarve arvioidaan kunnan talouden ja sen kehityksen antamista raameista. Lisäksi laadinnassa huomioidaan muiden toimijoiden ja tilastojen kautta tehtävä arvio kunnan ulkoisesta toimintaympäristöstä eli kunnan vaikutusvallan ulkopuolella olevasta ympäristöstä. Edellä mainittu analyysi ja sen pohjalta laadittu kuntastrategia yhdessä strategian toimeenpanon seurannan kanssa ovat valtuuston tärkeimpiä tehtäviä valtuustokauden aikana. (Harjula & Prättälä 2015, 327-328.) Valtuuston tulee ajantasaistaa strategia kerran valtuustokauden aikana, jotta kuntastrategian ajankohtaisuus, ohjausvoima ja tavoitteet vastaavat muuttuneen toimintaympäristön asettamiin tarpeisiin (HE 268/2014, 166).

Valtuuston tulee päättää osana kuntastrategiaa omistajapolitiikasta (Kuntalaki 37 §). Laissa ei ole määritelty mitä omistajapolitiikalla tarkoitetaan, mutta omistajapolitiittisten linjausten sisältövaatimuksena voidaan pitää kuntalain esitöissä (HE 268/2014, 102) annettuja tehtäviä, joiden mukaan valtuuston tulee kunnan strategisena johtajana määritellä periaatteet kunnan toiminnan johtamiseen, ohjaamiseen ja valvontaan. Omistajapolitiittisilla linjauksilla valtuusto määrittelee periaatteet kunnan mukanaoloon eri organisaatioissa ja yhteisöissä omistajana, rahoittajana tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa (HE 268/2014, 144). Valtuusto päättää osallistumista koskevista tavoitteista. Käytännössä omistajapolitiittiset linjaukset näkyvät eri tahoille, kuten johdolle tai konserniyhteisölle, kirjattuina tavoitteina ja rahoitus- ja investointipäätöksinä. (HE 268/2014, 102.)

Omistajapolitiittisten linjausten myötä valtuusto määrittelee perusteet erilaisten tytäryhteisön perustamiseen ja olemassaoloon, sillä omistettavan yhteisön toiminnan tulisi

olla yhteensovitettavissa kuntakonsernin kokonaisedun kanssa. Tytäryhteisön tavoitteena tulee olla omistajan tavoitteiden toteuttaminen ja tytäryhteisön tulee huomioida oma asemansa kuntakonsernissa omassa päätöksenteossaan ja toiminnassaan. (HE 268/2014, 173-174.) Kuntaomistajan tavoitteena tulisi olla kunnan vahva ja aktiivinen omistajuus, joka voidaan saavuttaa huomioimalla konserniyhtiön tavoitteiden asetannassa kunnan toiminnan strategiset tavoitteet. Tällä tavalla konserniyhtiö toteuttaisi tuloksellisesti kunnan kokonaisedun mukaisesti omistajan asettamaa tavoitetta. (Harjula & Prättälä 2015, 370.)

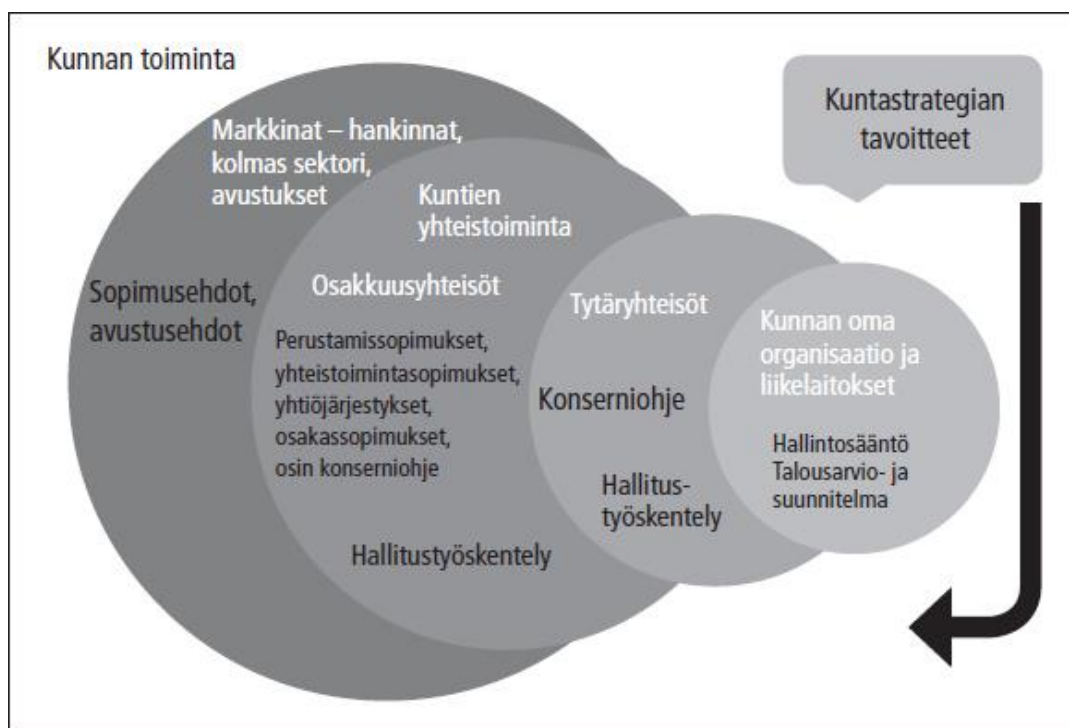
Kuntastrategiassa on oltava selvitys siitä, miten strategian toteutumista arvioidaan ja seurataan (Kuntalaki 37 § 2 mom. 2 k). Valtuuston tulee päättää strategian toteutumisen arvioinnista ja seurannasta. Luontevaa olisi liittää toimet kunnan talousarvio- ja tilinpäätösprosesseihin, jotka muutoinkin pohjautuvat kuntastrategiaan. (HE 268/2014, 165.) Selkeästi ilmaistu strategia, luottamushenkilöisen sitouttaminen ja järjestelmällinen raportointi ovat hyviä keinoja varmistaa strategian toteutuminen kaikilla organisaatiotasoilla. Strategiassa voidaan lisäksi velvoittaa toimielimiä suunnittelemaan ja organisoimaan toimintansa siten, että kuntastrategian ja sitä toteuttavien ohjelmien toimeenpanoa, asetettujen tavoitteiden saavuttamista sekä niihin liittyvien riskien ja mahdollisuuksien hallintaa seurataan ja arvioidaan riittävän ajantasaisesti. (Harjula & Prättälä 2015, 328.)

Kuntastrategia ei ole oikeudellisesti sitova, eikä sitä koskeva valtuuston päätös ole valituskelpoinen. Edellä mainitusta huolimatta strategian linjausten tulee ohjata kunnan talouden suunnittelua sekä valtuuston omaa päätöksentekoa talousarviopäätännässä, sillä talousarvioon kirjattujen tavoitteiden ja määrärahojen tulee noudattaa kuntastrategiaa. (HE 268/2014, 165.) Myös valtuustoryhmien tulee toteuttaa lauta-kuntatasolla yleisen strategian linjauksia yksittäisissä päätöksissä (Harjula & Prättälä 2015, 327).

3.3 Kunnan eri rooleihin liittyvät omistajaohjauksen keinot

Kaikella kunnan osallistumisella eri yhteisöjen toimintaan perustajana, omistajana ja jäsenenä tulisi olla jokin kuntastrategiasta johdettavissa oleva tarkoitus ja tavoite (HE

268/2014, 172). Kunnan ollessa omistajana ja jäsenenä mukana erilaisissa yhteisöissä valtuuston ja hallituksen käytössä ei ole samanlaisia ohjauskeinoja kuin itsehallinnollisen kunnan toiminnan ja talouden johtamisessa (kuvio 2). Vaikka valtuustolla on kokonaisvastuu kunnan toiminnasta ja taloudesta, sen vaikutusmahdollisuudet ja määräysvalta eivät ulotu esimerkiksi kuntakonserniin kuuluviin tytäryhteisöihin, koska niitä johdetaan osakeyhtiölain (624/2006) säädösten pohjalta. (HE 268/2014, 72.)



KUVIO 2. Kunnan toiminta ja omistajaohjauksen keinot (HE 268/2014, 171).

Valtuuston tulee ohjata linjauksillaan omistajaohjauksen toteuttajien, kunnanhallituksen ja konsernijohtoon, toimintaa ja päätöksentekoa koko kunnan toiminnan kattavalla tehtäväkentällä (HE 268/2014, 144). Valtuuston omistajuudelle asettamien tavoitteiden toteuttamisesta kunnan toiminnassa vastaa kunnanhallitus (Kuntalaki 39 §). Kuntakonsernia koskevan omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä vastaa kunnanhallituksen, kunnanjohtajan tai pormestarin ja muiden hallintosäännössä määrättyjen viranomaisten muodostama konsernijohto, jollei kunnanvaltuuston kuntalain 90 §:n mukaisesti laaditussa hallintosäännössä toisin määrätä. Hallintosääntö määrittelee konsernijohtoon tehtävät ja toimivallan jaon. (Kuntalaki

48 §.) Lisäksi hallintosäännössä voidaan konsernijohtoon määrätä myös muita viranomaisia (Husa & Pohjolainen 2014, 286).

3.3.1 Omistajaohjaus ja siihen liittyvät toimeenpano-ohjeet

Kuntalain 46 § 1 momentissa määritellään omistajaohjauksen tarkoittavan toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Myötävaikuttaminen voi kohdistua ainakin perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön (Kuntalaki 46 § 2 mom.). Kuntalain 46 §:ssä annettu listaus erilaisista käytettävissä olevista keinoista ei ole tyhjentävä, vaan kunta voi omistajana arvioida tilanteesta ja ohjausta kaipaavasta yhteisöstä riippuen omistajaohjauksessa käytettävät keinot kulloisenkin tarpeen mukaan. Muodollisten keinojen lisäksi tulee hyödyntää myös epämuodollisia ohjauskeinoja ja keskusteluyhteyttä kunnan ja ohjausta tarvitsevan yhteisön välillä. (HE 268/2014, 172.) Sopimus- ja rahoitusperusteisissa yhteistyössä, kuten hankintasopimuksissa, vaikutusmahdollisuudet rajoittuvat hankinnoista vastaavien toimielinten ohjaamiseen (HE 268/2014, 137-138).

Valtuusto ohjeistaa omistajaohjauksen toteuttamista kunnan toimielimiä, viranhaltijoita sekä konserniin kuuluvia tytäryhteisöjä koskevalla konserniohjeella (HE 268/2014, 175). Konserniohjeella tavoitellaan kuntakonsernin menettelytapojen yhdenmukaisuutta sekä tehokkaampaa johtamista niin, että koko kuntaa ja kuntakonsernia voidaan johtaa yhtenäisin periaattein kunnan kokonaisuuteen huomioon ottaen (Harjula & Prättälä 2015, 377-378). Kuntakohtaisesti laadittua omistajaohjauksessa käytettävää konserniohjetta sovelletaan sekä kunnan tytäryhteisöihin että soveltuvien osin osakkuusyhteisöihin (Kuntalaki 47 § 3 mom.). Tytäryhteisöjen toiminnan ja päätöksenteon ohjaamisessa kunnan omistajaohjauksen keinot pohjautuvat osakeyhtiölakiin ja mahdollisesti myös erilaisiin kunnan ja tytäryhteisön välisiin palvelutuosopimuksiin. Omistajaohjauksen käytettävissä olevaan keinovalikoimaan vaikuttaa myös mahdollinen tytäryhteisöä koskevat erityislainsäädäntö. (HE 268/2014, 173-174.)

Konserniohje ei ole oikeudellisesti sitova (Harjula & Prättälä 2015, 377-378). Konserniohje sitoo tytäryhteisöä oikeudellisesti vasta, kun sen toimivaltainen elin on hyväksynyt ohjeet yhteisöä sitovaksi (HE 268/2014, 175). Kuntalaki turvaa kunnan omistajuuteen liittyviä myötävaikuttamisen keinoja velvoittamalla kunnan huomioon tytäryhteisön toimivaltaiseen elimeen liittyvissä nimityspäätöksissä yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus (Kuntalaki 47 § 2 mom.). Omistajaohjaukseen liittyvien toimenpiteiden suorittamiseen liittyy kunnan luottamushenkilöiden rajoitettu tiedonsaantioikeus tytär-, osakkuusyhteisöjen sekä yhteistoimintaorganisaatioiden osalta. Tytäryhteisöjen toimintaa koskevat tiedot ovat luottamushenkilöiden saatavilla vain siltä osin, kuin ne ovat kunnan konserni-johdon hallussa eikä salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. (Kuntalaki 83 §.) Kunnan luottamushenkilöllä ei lakisääteistä oikeutta vaatia kuntakonserniin kuuluvilta tytäryhteisöiltä tämän toimintaan liittyviä tietoja (HE 268/2014, 199).

3.3.2 Talousarvio- ja suunnitelma konkretisoi strategian linjaukset

Valtuusto hyväksyy vuoden loppuun mennessä kunnan seuraavan kalenterivuoden talousarvion. Talousarvion laadinnassa tulee huomioida talouden vastuut ja velvoitteet koko kuntakonsernin osalta. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston hyväksyy taloussuunnitelman vähintään kolmeksi tai useammaksi vuodeksi, joista talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Talousarvion ja -suunnitelman tulee toteuttaa kuntastrategiaa ja turvata kunnan tehtävien hoitamisen vaatimat edellytykset. Kuntaa ja kuntakonsernia koskevat toiminnan ja talouden tavoitteet hyväksytään talousarviossa ja -suunnitelmassa. (Kuntalaki 110 §.)

Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota (Kuntalaki 110 § 5 mom.). Valtuusto ohjaa koko kuntakonsernin toimintaa ja taloutta talousarvion ja suunnitelman kautta ja turvaa kunnan tehtävien hoitamisen huomioimalla talousarvion ja -suunnitelman laadinnassa koko kuntakonsernin taloudelliset vastuut ja velvoitteet. Valtuuston tulee osoittaa määrärahat, joilla päästään strategiassa asetettuihin tavoitteisiin sekä keinot investointien ja toiminnan rahoittamiseen. Sisällöltään koko kuntakonsernin huomioiva talousarvio ja -suunnitelma sisältää palvelutoimintaa ja investointihankkeita koskevat tavoitteet, tehtävä- ja hankekohtaiset budjetit me-

noineen ja tuloineen sekä tiedon, miten varsinainen toiminta ja investoinnit rahoitetaan. (Harjula & Prättälä 2015, 731.)

Talousarvio on oikeudellisesti sitova ja taloussuunnitelma on vain ohjeellinen muilta osin kuin alijäämän kattamiseksi esitettyjen toimenpiteiden osalta (HE 268/2014, 215). Käytännössä talousarvion sitovuus voi aiheuttaa päätöksen kumoamisen määrärahan ylityksen perusteella tai toimenpiteet virkavastuun toteuttamiseksi, mutta toisaalta talousarvio valtuuttaa myös käyttämään talousarvioon merkityt määrärahat. Ohjeellisesta taloussuunnitelmasta saa poiketa perustellusta syystä ja talousarviota valmistelevan viranomaisen on tuotava kunnanhallituksen ja valtuuston tietoon suunnitelmasta poikkeamiset perusteluineen. (Harjula & Prättälä 2015, 732-733.)

Kunnan talousarvion ulkopuolelle jäävät vain kunnan rahastot ja varaukset, joita kunnilla on yleensä vähän. Rahastot eivät ole pakollisia ja ne voivat olla kunnan itsensä perustamia tai lahjoitusrahastoja. Rahaston voi perustaa jotakin tiettyä tarkoitusta varten siten, että rahastosäännöllä määritellään sen varojen karttuminen ja käyttö. Perustettu rahasto voi olla yleiskatteellinen, jolloin varat kuuluvat kunnan maksuvalmiuden ylläpitoon tai erityiskatteellinen, jolloin varat pidetään kunnan muusta omaisuudesta erillään. Lahjoitusrahastoja kunnille voi muodostua lahjoitusten tai testamenttien kautta valtuuston ottaessa tarjotun vastaan siihen liittyviin ehtoihin sitoutuen. Myös valtion perinnöt kunnan anomuksesta sukulaista tai testamentinsaajatta kuolleen jälkeen kuuluvat tähän erityiskatteisten rahastojen ryhmään. (Heuru, Menola & Ryyänen 2011, 348-349.)

4 SUOMEN KUNTALIITON OHJEISTUS

Suomen Kuntaliitto on laatinut suosituksen kuntien omistajapoliittisissa linjauksissa esille tuotavista asioista jo 25.5.2005 edesauttaakseen kuntia pääomien tehokkaassa käytössä (Suomen Kuntaliitto 2005, 3). Suosituksen mukaan omistajapoliittisten linjausten laatiminen tulee aloittaa nykytila-arvioinnista, jossa tarkastellaan kunnan kehittämistavoitteita, palvelustrategiaa, palveluiden vaatimia voimavaroja, kunnan ny-

kyisiä toimintatapoja, tuotantovälineiden omistusta, pitkän aikavälin tavoitteita sekä arvioidaan mahdollisia toimintaympäristön muutoksia. Omistajapolitiikan kannalta on tärkeintä tarkastella muutoksia erityisesti palvelujen kysynnän, kunnan henkilöstön määrän ja osaamisen osalta. Omien voimavarojen lisäksi tulee tarkastella muutokset myös tarjolla olevien yksityisen ja kolmannen sektorin toimitilojen ja palvelujen osalta. Palvelujen kysyntää tarkasteltaessa tulee arvioida muutokset kunnan asukkaiden määrässä sekä ikä- ja koulutusrakenteessa. Lainsäädännön muuttuminen eri palveluissa ja hankinnoissa tulee myös huomioida linjauksia laadittaessa. Usein toimintaympäristön muutokset vaikuttavat myös naapurikunnissa ja seutukunnassa, joten yhteistyömahdollisuudet on hyvä selvittää yksityisen ja kolmannen sektorin lisäksi myös muiden kuntien kanssa. (Suomen Kuntaliitto 2005, 4.)

Asiakirjan yleisissä periaatteissa tulisi Suomen Kuntaliiton tytäryhteisön, FCG Konsultointi Oy:n johtavan konsultin Riitta Ekurin (2018) näkemyksen mukaan määritellä vähintään soveltamisalan alan lisäksi omistajapolitiikan ja -ohjauksen kulmakivet sitten, että kaikilla kunnan toimintaan liittyvillä olisi tieto kunnan omistusten johtamiseen, ohjaamiseen ja valvontaan liittyvistä toimintaperiaatteista. Tarkastelun pohjalta valtuuston tulee selvittää eri vaihtoehdot kustannuksineen ja päättää toimintavasta ja palvelurakenteesta eli mitä tuotetaan ja tuotetaanko yksin, yhtiönä ja yhdessä toisen tahon kanssa. (Suomen Kuntaliitto 2005, 4.)

Toimintatapaan ja palvelurakenteeseen liittyvien linjausten jälkeen kunnan tulee arvioida erilaisten omaisuuserien ja tuotantovälineiden tarve oman palvelutuotannon toteuttamiseksi (Suomen Kuntaliitto 2005, 5). Kuntalain 14 §:n 6 momentin mukaan valtuusto päättää varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan perusteista. Erilaisia tuotantovälineitä kunta voi hankkia käyttöönsä omistamalla, hallitsemalla sitä yhdessä muiden toimijoiden kanssa tai vuokraamalla. Erilaiset omaisuuserät kuten maa, vuokra-asunnot ja yritystilat, elinkeinojen kehittäminen, sijoitukset työllisyyttä tukeviin tai asukkaiden viihtyvyyttä lisääviin kohteisiin sekä maapolitiikka ovat käytettyjä keinoja ohjata ja tukea kunnan kehitystä väestön, työllisyyden ja muiden yhteiskunnallisten vaikutusten suhteen. (Suomen Kuntaliitto 2005, 5-6).

Suomen Kuntaliiton suosituksen mukaan kuntayhtymiin ja muihin yhteisöihin tehdyt sijoitusten tulee kiinteästi liittyä kunnan vastuulla olevaan palvelutuotantoon tai kun-

nan kehittämiseen. Sijoitus voi kohdistua perus-, osake- tai osuuspääomasijoituksina kuntayhtymiin osakeyhtiöihin tai osuuskuntiin, antolainoina tällaisille yhteisöille tai rahoitusosuuksina nimettyihin investointikohteisiin tai erilaisiin hankkeisiin. Myös olemassa olevan omaisuuden hoito ja arvon säilyttäminen turvaa kunnan toimintakyvyn ja palvelutuotannon. Omaisuuden arvon säilyttämiseksi valtuuston tulee linjata investointien rahoituksen järjestäminen, jolloin laskettavaksi tulee esimerkiksi yksiköiden rahoitusvastuuosuudet, tuotteiden hinnoitteluperiaatteet tai sisäiset vuokrat. Toimintoja ja strategisia tavoitteita pitkällä aikavälillä palvelemattomista omaisuus-eristä voidaan luopua. (Suomen Kuntaliitto 2005, 6.) Mikäli kuntakonsernin kokonaisuus ei sovi yhteen omistajuuden kanssa, valtuuston tulee harkita omistuksesta luopumista (Harjula & Prättälä 2015, 375).

Omistukselle asetettava tavoite riippuu, kuinka kiinteästi sijoitus liittyy kunnan palvelutuotantoon tai kehittämiseen. Maksurahoitteista toimintaa harjoittaviin yhteisöihin tehdyille sijoituksille asetettava tuottovaatimus voi olla kohtuullinen suhteessa sijoitukseen. Sijoituksia eri kirjanpitovelvollisen omistukseen ja vastuulle voidaan tehdä myös peruskunnan taseen keventämiseksi. (Suomen Kuntaliitto 2005, 6.) Omistajuutta tarkasteltaessa tulee huomioida, että myös kunnallisen omistajan tavoite saada sijoittamalleen pääomalle tietty tuotto. Tuottotavoitetta asetettaessa kunnan on kuitenkin muistettava, ettei se saa yksityisoikeudellisia maksuja määrätessään käyttää hyväkseen perustuslain suojaamaa asemaansa. (Heuru ym. 2011, 188.) Tässä yhteydessä voidaan asettaa myös tavoitteita järjestettävien palvelujen laatuun ja saatavuuteen liittyen (Suomen Kuntaliitto 2005, 5).

Käytännössä asiakirjassa kuvataan kunnan maaomaisuus, tuotantovälineet ja sijoitusomaisuus niille asetettuine tavoitteineen (Suomen Kuntaliitto 2005, 7-8). Omistuksissa kuvataan konserni ja sen osat (peruskunta, liikelaitokset, tytäryhteisöt ja -osakkuusyhteisöt, kuntayhtymät ja muut yhteisöt) sekä niihin kuuluvat omistukset. Kuvauksen jälkeen omaisuuserät salkutetaan tai luokitellaan esimerkiksi strategisen, elinkeinopoliittisen tai taloudellisen merkityksen perusteella. Salkkujen määrittelyn yhteydessä linjataan myös kuhunkin salkkuun liittyvät tavoitteiden asetannan periaatteet, joiden pohjalta valtuusto asettaa talousarvioon ja -suunnitelmaan tytäryhteisöjä sitovia toimintaan ja talouteen liittyviä tavoitteita. Tavoitteiden asetannassa tulisi hyödyntää vertailutietona toimialan yleisiä tunnuslukuja. Tavoitteiden toteutumisen

seurantaan liittyvät raportointivelvoitteet tulisi kirjata talousarvioon, konserniohjeeseen sekä tuoda esille muiden omistajaohjauksen keinojen ja asiakirjojen kautta. (Ekuri 2018.)

Omistuksiin liittyvien tavoitteiden lisäksi asiakirjassa pitää huomioida sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Kuntalain 14 §:n 7 momentin mukaan valtuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Omistajapoliittisten linjausten osalta tämä tarkoittaa, että Suomen Kuntaliitto suosittelee määrittelemään osana omistajapoliittisia linjauksia toimintaan liittyvien riskien hyväksyttävä taso eri toiminnoissa sekä periaatteet, joiden puitteissa toimintaan sisältyvät riskit ovat hyväksyttäviä. Merkittävien investointi- ja muiden päätösten yhteydessä tulee tehdä riskikartoitus ja suhteuttaa tehtävään päätökseen sisältyvät riskit hyväksyttävään riskitasoon. (Suomen Kuntaliitto 2005, 7.)

5 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Suomessa oli vuoden 2018 alussa yhteensä 311 kuntaa, joista Manner-Suomessa oli 295 ja Ahvenanmaalla 16 (Suomen Kuntaliiton www-sivut 2018). Koska kysymyksessä oli kunnille uusi velvoite ja valtuustokauden alkamisesta oli kulunut haastattelujen alkaessa vasta alle kahdeksan kuukautta, oli epätodennäköistä, että aineistoa olisi tarjolla kaikissa Suomen kunnissa ja kaupungeissa. Tutkimuksen laajuutta määriteltäessä tulee huomioida laadullisen tutkimuksen tarkoitus. Laadullisen tutkimuksen tarkoituksena ei ole tuottaa tietoa asioiden keskimääräisiä yhteyksistä tai tilastollisista säännönmukaisuuksista, jolloin tutkittavan aineiston koko rajautuu sen mukaan millä aineistolla on saavutettavissa ymmärtämys tutkittavasta asiasta eli milloin saavutetaan aineiston kylläntyminen (Hirsjärvi ym. 2016, 181-182).

Tutkimuksessa käytettävän aineiston kokoa rajattaessa oli huomioitava myös työn luonne osana ammattikorkeakoulututkintoon johtavaa koulutusta. Satakunnan ammattikorkeakoulu määrittelee opinnäytetyön tavoitteeksi yhdistää teoreettinen opiskelu ja käytännön työelämä sekä kehittää opiskelijan kykyä soveltaa opinnoissa ke-

rättyjä tietoja ja taitoja käytännön asiantuntijatehtävässä (Satakunnan ammattikorkeakoulun www-sivut 2018). AMK-tutkinnon opinnäytetyön laajuudesta ja tarkoituksesta johtuen tutkimus oli tarkoitus toteuttaa siten, että haastattelututkimuskohteeksi valikoituvat asiakirjakartoituksen perusteella kolme kunta tai kaupunkia, joissa omistajapoliittinen asiakirja tai omistajapolitiikan määrittelyllä päivitetty kuntastrategia oli jo hyväksytty ja luettavissa kunnan yleisessä tietoverkossa.

Näiden kolmen kunnan löytämiseksi tutustuin eri kaupunkien ja kuntien verkkosivuilla oleviin kuntastrategioihin ja omistajapolitiikkaa linjaaviin asiakirjoihin. Tiedonhankintamenetelmän valintaa tuki kuntalain 109 §:n tuoma velvoite yleisissä tietoverkoissa saataville asetettavasta tiedosta, jonka mukaan saatavilla tulee olla ainakin seuraavat palveluja ja toimintaa koskevat tiedot: kuntastrategia, hallintosääntö, talousarvio- ja suunnitelma, tilinpäätös, tarkastuslautakunnan arviointikertomus, tilintarkastuskertomus, kuntien yhteistoimintaa koskevat sopimukset, konserniohje, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden sidonnaisuusilmoitukset, luottamushenkilöiden palkkioiden ja korvausten perusteet sekä palveluista perittävät maksut.

Viranomaisten toiminnan julkisuutta säätelee keskeisiltä osin perustuslain (1999/731) 12 § 2 momentti ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki (621/1999), asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999) sekä mm. hallintolaki (434/2003). Asiakirjajulkisuuden yleisten peruseriaatteiden mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa vastattava asianmukaisesti tiedusteluihin ja jos kysytty asia ei kuulu kyseisen viranomaisen toimivaltaan, kysyjä on pyrittävä opastamaan toimivaltaiseen viranomaiseen. (Tenhunen & Kinnunen 2011.)

Koska tutkimuksessa käsitellään ainoastaan julkisessa tietoverkossa olevaa sisältöä ja haastatellaan julkisessa virassa tai luottamustehtävässä olevaa tahoa, tutkimusta varten ei ole tarpeen hakea tutkimuslupaa. Tutkimuksen lähtökohtana oli myös, ettei tutkimuksessa laadittaisi salassapitosopimuksia haastateltavan ja haastattelijan välille. Tarkasteluajanjaksona oli vuoden 2018 ensimmäisten kuukausien tilanne, koska poikkileikkaustutkimus toteuttaa hyvin opinnäytetyön tavoitetta kuvata kuntien ja kaupunkien tilannetta ajassa, jolloin uudet valtuustot ovat toimineet reilun puolen

vuoden ajan ja kuntien johtamisen tulee perustua kaikilta osin uuden kuntalain määräyksiin.

5.1 Asiakirja-aineistoa koskeva tutkimus

Kartoitus aloitettiin toimeksiantajan eli Pöytyän kunnan kokoisten kuntien tilanteesta ja kartoittavien kuntien joukkoa laajennettiin omistajapoliittisten asiakirjojen puutteen vuoksi kuntiin, joissa viimeksi vahvistettujen tilinpäätöstietojen (2016) perusteella täytti kuntalain 118 §:ssä määritellyt kriisikuntakriteerin koko kuntakonsernia koskevan asukaskohtaisen velan osalta. Ohjaavana ajatuksena oli, että ko. kunnilla olisi muita suurempi tarve koko kunnan ja kuntakonsernin kattavalle omistajapoliittiselle linjaukselle ja omistajaohjaukselle. Näiden lisäksi kartoituksessa tutustuttiin myös Mikkelin kaupungin omistajapoliittisiin linjauksiin toimeksiantajan pyynnöstä.

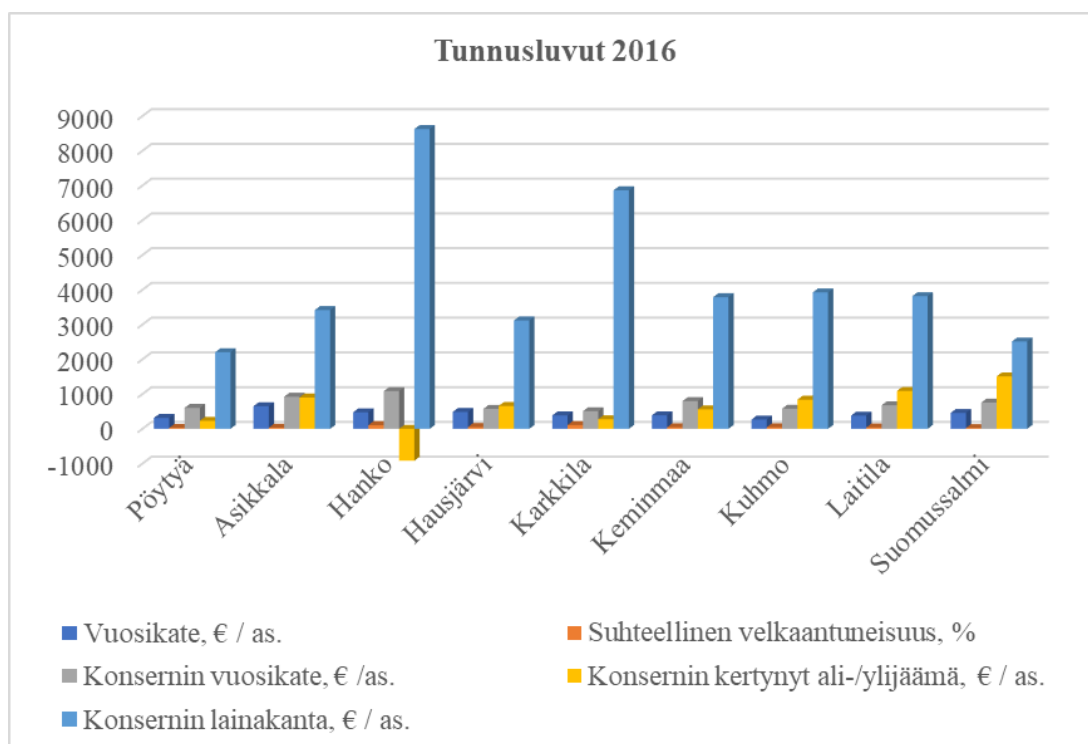
5.1.1 Verrokkikunnat

Ensimmäisessä vaiheessa kartoitus aloitettiin Tilastokeskuksen PX-Web-tietokannassa olevien kuntien vuonna 2016 raportointien avainlukujen ja taloustietojen pohjalta siten, että esille saatiin se kunnat ja kaupungit, jotka ovat suunnilleen asukasluvultaan ja taloudelliselta asemaltaan saman suuruisia opinnäytetyön toimeksiantajan, Pöytyän kunnan, kanssa (taulukko 2). Rajauksella tavoiteltiin tietoa toimeksiantajan kanssa saman kokoisissa kunnissa ja kaupungeissa laadituista strategioista ja omistajapoliittisten linjausten rakenteesta ja sisällöstä.

Tutkimuskohteita valittaessa taloudellisiksi valintakriteereiksi valittiin tunnusluvut, jotka ovat esillä kuntalain 118 §:ssä määritellyssä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn kriteereissä. Näitä tunnuslukuja ovat viimeisen tilinpäätöksessä vahvistettu kuntakonsernin vuosikate, asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä, kunnan tuloveroprosentti, asukasta kohden laskettu kuntakonsernin lainamäärä sekä kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen. Tunnuslukujen laskentaperusteina käytettiin Tilastokeskuksen käyttämiä laskentaperusteita ja kunnan vahvistamaa tuloveroprosenttia kuten kuntalain 118 §:ssä on arviointimenettelykriteereistä säädetty (kuvio 3).

TAULUKKO 2. Asukasluvut 31.12.2015. (Tilastokeskus: Kuntien avainluvut 2016.)

Kunta	Asukasluku 31.12.2015
Pöytyä	8562
Asikkala	8287
Hanko	8864
Hausjärvi	8729
Karkkila	8969
Keminmaa	8388
Kuhmo	8806
Laitila	8520
Suomussalmi	8336



KUVIO 3. Kuntien taloustiedot 2016. (Tilastokeskus: Kuntien talous ja toiminta 2016.)

Asukasluvun sekä edellä esiteltyjen tunnuslukujen perusteella kartoitettaviksi kunniksi ja kaupungeiksi valikoitui Asikkala, Hausjärvi, Keminmaa, Kuhmo, Laitila ja Suomussalmi.

Asikkalassa ei ole vielä vahvistettu uuden kuntalain mukaista kuntastrategiaa ja kuntastrategia vuosille 2013-2016 on suppea yhden A4-sivun mittainen asiakirja. Omis-

tajapolitiikkaan liittyvä asiakirja löytyy Asuntopoliittinen ohjelma -nimisenä asiakirjana, joka on vahvistettu 17.1.2011. Asiakirja sisältää asuntopoliittiset linjaukset, ikäihmisten palvelutarve- ja palvelutasokuvaukset, kunnan omistukset ja niiden luokittelut sekä toimenpideohjelman. (Asikkalan kunnan www-sivut 2018.)

Hangon strategia 2025 – Hyvän elämän merikaupunki on vahvistettu 8.10.2013. Jotakin omistajapoliittisia linjauksia löytyy asiakirjaan kirjatusta tavoitteista ja niiden mittareista. Esimerkiksi yhdeksi taloudelliseksi tavoitteeksi on kirjattu kiinteistökan-
nan omistaminen ja käyttökustannusten optimointi. Tähän tavoitteeseen pyritään pitämällä korjausvelkaselvitys ajan tasalla, luopumalla erilaisista kiinteistöistä korjausvelkaselvityksen (2013) periaatteiden ja valtuuston päätösten mukaisesti sekä luopumalla ulkopuolisista vuokratiloista. Hangon kaupungilla on myös suunnitelma ikääntyneen väestön hyvinvoinnin tukemiseksi vuosille 2017–2021, jossa linjataan kaupungin toimintaa ja omistuksien käyttöä ko. kohderyhmän osalta. Hangon kaupungissa on tehty jo vuodesta 2010 lähtien toimenpideohjelmia talouden tasapainottamiseksi ja kertyneiden alijäämien kattamiseksi. Omistajapoliittista asiakirjaa tai siihen liittyvää valmisteluaineistoa ei löytynyt verkkosivuilta. (Hangon kaupungin www-sivut 2018.)

Hausjärven uusi kuntastrategia on vahvistettu 12.12.2017 ja siihen on kirjattu kunnan omaisuuden osalta tavoitteeksi pitää kunnan alueet ja kiinteistöt kunnossa. Omistajapoliittisia linjauksia ei ole kirjattu kuntastrategiassa osaksi keskeisimpiä strategiaa täydentäviä ohjelmia, joihin kuuluvat mm. elinvoimaohjelma ja kaavoitusohjelma. Hausjärven Elinvoimaohjelma vuosille 2019–2021 on vahvistettu 19.12.2017, ja asiakirjan omistajapolitiikkaan liittyvä sisältö rajoittuu hankintoihin sekä tonttitarjontaan liittyvien tavoitteiden asettamiseen. Kunnan verkkosivujen mukaan Hausjärvellä on olemassa valtuuston 11.12.2012 päivittämät Omistajapolitiikka ja Hausjärvi-konsernin konserniohjeet, mutta itse asiakirja ei ollut saatavilla avoimessa tietoverkossa. (Hausjärven kunnan www-sivut 2018.)

Karkkilan kaupungin strategia on vahvistettu 11.12.2017 vuosille 2018–2022 ja siihen on kirjattu linjauksia lähinnä kiinteistöihin liittyen. Lisäksi Karkkilan kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 12.12.2016 Karkkilan kaupungin elinkeino-ohjelman vuosille 2017–2020, jossa otetaan kantaa kunnan omistajuuksiin alueellisen elin-

keinotoiminnan näkökulmasta. Kaupungin matkailustrategiassa vuosille 2017–2020 luodaan omistajapoliittisia linjauksia matkailun eri osa-alueille ja tuodaan omistajana esille yksittäisiäkin luontokohteita, kuten Uudenmaan korkein kohta, Loukkumäki. Kaupungin verkkosivuilta ei löytynyt tietoa kaupungin omistajapoliittisesta linjauksesta tai sen valmistelusta. (Karkkilan kaupungin www-sivut 2018.)

Keminmaan kuntastrategia on päivitetty 25.6.2015 vuosille 2016–2018. Asiakirjassa on korostettu kunnan toiminnan kehittämistä tuleva sote- ja maakuntauudistus huomioon ottaen ja omistajaohjauksen merkitystä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisessa. Omistajapoliittisia linjauksia koskevaa asiakirjaa ei löydy verkkosivuilta ja uusi kuntastrategia on valmisteluvaiheessa. Keminmaan elinkeinostrategia ja toimenpideohjelma 2014–2018 sisältää selkeät tavoitteet kunnan osallistumiselle alueen elinkeinopuolen toiminnan tukemiseen mm. aluekohtaisilla kaavoituksilla ja toimenpiteillä. (Keminmaan www-sivut 2018.)

Kuhmon kaupunkistrategia on hyväksytty 17.10.2017 ja strategia tarkistetaan keväällä 2018. Strategian taloussosassa on määritelty talouteen kohdistuvat strategiset tavoitteet, kriittiset menestystekijät sekä mittarit toiminnan arviointiin. Tasapainoon halutaan päästä kantokyvyt ylittäviä investointeja välttämällä, konsernijohtamista tukevalla omistajaohjauksella sekä toimintojen sopeuttamisella sote- ja maakuntauudistus silmällä pitäen. Asiakirjassa on linjattu kriittisiksi menestystekijöiksi mm. ajan tasalla olevat kysyntää vastaavat palvelut, kuntarajat ylittävä yhteistyö sekä kunnan edustajien osaaminen ja kaupunkikonsernin kokonaisedun mukainen toiminta yhtiökokousedustajina ja yhtiöiden hallituksen jäseninä. (Kuhmon www-sivut 2018.)

Laitilan verkkosivulla ei ole saatavilla kaupunkistrategiaa, eikä verkkosivulla ole tietoa valmistelutyön etenemisestä (Laitilan kaupungin www-sivut 2018).

Suomussalmen kuntastrategia on vahvistettu 6.10.2017 vuosille 2017–2025. Strategiaan on kirjattu kunnan tavoitteeksi investoida tulevaisuudessa harkitusti elinvoimaa ja työllisyyttä pitkällä aikavälillä parantaviin ja tuottaviin toimiin. Toimien tulee parantaa erityisesti matkailun infrastruktuuria ja perusedellytyksiä. Talouden tavoitteena on menojen ja tulojen tasapaino, kilpailukykyinen verotus yhdistettynä maltilliseen lainanottoon, elinvoimaa tukevat, tuottavat investoinnit, tavoitteellinen konser-

niohjaus sekä osaavat ja innovatiiviset hankinnat. (Suomussalmen kunnan www-sivut 2018.)

Yhdelläkään kartoitettavaksi valitulla verrokkikunnalla ei ollut helmikuussa 2018 vahvistettuna omistajapoliittista linjausta omana asiakirjanaan. Kuntastrategiaan liittyviä omistajapoliittisia linjauksia ja eri toimialoja koskevia erillisiä strategioita ja ohjelmia oli luotu pääosin niissä kunnissa, joiden konsernikohtainen alijäämä oli Tilastokeskukselle (2018) toimitettujen avainlukujen mukaan suurin eli Hangossa (-917 €/as.) ja ylijäämä pienin eli Karkkilassa (276 €/as.).

5.1.2 Velkaantuneet kuntakonsernit

Koska yhdelläkään tutkimuksen alussa tarkastellulla toimeksiantajan kokoisella kunnalla tai kaupungilla ei ollut tutkimushetkellä valtuuston vahvistamaa omistajapoliittisesta asiakirjaa, tutkimuskohteita tuli haastatteluja varten hakea muulla perusteella kuntien ja kaupunkien joukosta. Tarkasteltavien kuntien rajaaminen aloitettiin myös tässä vaiheessa kuntatalouden ja erityisesti kuntakonsernin näkökulmasta. Tutkimuskohteiden valinnassa haluttiin käyttää jotakin kuntalain 118 §:ssä määrittelemistä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyn kriteereistä. Arviointimenettelykriteerin käyttö tutkimuskohteen valintaperusteena tuo esille ainakin ne kunnat ja kaupungit, joiden tulisi kiinnittää erityistä huomiota omistuksiansa hoitoon kuntatalouden näkökulmasta katsottuna.

Kuntien ja kuntakonsernien velkaantuminen on yksi merkittävä riski, joka heikentää kuntatalouden kuntalain 110 §:n säädetyn tehtävän toteutumista eli kunnan tehtävien hoitamisen edellytyksien turvaamista. Velkaantuminen on myös ajankohtainen asia toimeksiantajan näkökulmasta, sillä Pöytyän kunnan taloussuunnitelma vuosille 2018–2020 sisältää kouluinvestointien muodossa voimakkaan lainakannan kasvun. Peruskunnan lainapääoma asukasta kohden tulee nousemaan 1.1.2020 mennessä 2 686 euroon nykyisestä 1.1.2018 vahvistetusta 813 eurosta. (Pöytyän kunnan www-sivut 2018).

Tutkimuksessa tarkastellaan niitä kuntia, joiden viimeisessä tilinpäätöksessä vahvistettu ja asukasta kohden laskettu kuntakonsernin lainamäärä ylittää kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla eli täyttävät ainakin yhden kuntalain 118 §:ssä määritellyistä kriisikuntakriteereistä. Tilastokeskuksen kuntien avainlukutietojen perusteella kaikkien kuntakonsernien keskimääräinen lainamäärä oli vuoden 2016 tilinpäätöstietojen mukaan 6144,90 euroa asukasta kohden ja kuntakonsernien lainamäärä asukasta kohden ylitti keskiarvon 50 prosentilla Vantaalla (9297,6 €/as.), Reisjärvellä (9492,3 €/as.), Keuruulla (9534,2 €/as.), Kokkolassa 9675,5 (€/as.), Kaustisilla (10023,5 €/as.), Raahessa (10326,8 €/as.), Kyyjärvellä (10544,7 €/as.), Rautavaaralla 10740,0 €/as.), Kotkassa (10968,3 €/as.), Halsualla (11167,4 €/as.), Hartolassa (11239,7 €/as.) ja Espoossa (11605,5 €/as.).

Espoon kaupunkistrategia on hyväksytty 11.9.2017 vuosille 2017–2021. Strategiaa toteutetaan myös koko kaupunkiorganisaation läpi käyvillä kehitysohjelmilla, joilla vastataan Espoon keskeisiin haasteisiin. Espoon kaupungin omistajapolitiikka -asiakirja on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 12.12.2016 ja siinä määritellään omistamisen tavoitteet, päämäärät ja ohjausperiaatteet. Lisäksi asiakirjassa otetaan kantaa palvelutuotannon mahdollisimman tehokkaaseen organisointiin koko konsernin tehtäväkentällä. (Espoon kaupungin www-sivut 2018.)

Halsuan kunnanvaltuusto on vahvistanut kuntastrategian 31.1.2018 vuosille 2018–2022 ja se on kahden A4-sivun mittaisena kunnan historian ensimmäinen virallinen kuntastrategia. Omistajapoliittisena linjauksena voidaan pitää kunnan tavoitetta keskittyä tarjoamaan alueellisestikin houkuttelevimpia asumisen muotoja sekä paikkoja. Muuta valmistelua tai päätösaineistoa omistajapolitiikkaan liittyen ei ole saatavilla kunnan verkkosivulla. (Halsuan kunnan www-sivut 2018.)

Hartolan kunta valmistelee uutta kuntastrategiaa kevään 2018 aikana, ja kunnanvaltuusto on valmistellut omistajapoliittisia linjauksia kahden tuntia kestäneessä valtuustoseminaarissa 27.2.2018. Muuta tietoa omistajapoliittisten linjausten valmistelusta tai päätöksistä asiaan liittyen (Hartolan kunnan www-sivut 2018).

Kaustisten kunta on vahvistanut kuntastrategian 21.2.2018, jonka mukaan kunta on aktiivinen ja vastuullinen omistaja, ja tytäryhteisöt toteuttavat omalla toiminnallaan

kuntastrategiaa ja kuntakonsernin kokonaisuutta. Strategiassa on määritelty kuntakonsernin toimivan toimivissa, terveellisissä ja turvallisissa toimitiloissa, joiden käyttöaste on korkea. Strategiaan on kirjattu omistajapoliittisen ohjelman laatiminen kulu-
van valtuustokauden aikana. (Kaustisten kunnan www-sivut 2018.)

Keuruun kaupungin uusi strategia on vahvistettu vielä valmisteluvaiheessa, eikä kaupungin verkkosivulta löydy tietoa omistajapoliittisista linjauksista tai niihin liittyväs-
tä valmistelutyöstä (Keuruun kaupungin www-sivut 2018).

Kokkolan kaupunginvaltuusto hyväksyi uuden strategian 13.11.2017 ja uuden Kokkolan kaupungin omistajapoliittiset linjaukset -asiakirjan 29.1.2018. Kokkolan kaupunki on hyväksynyt omistajapoliittiset linjaukset ensimmäisen kerran jo 13.6.2016. Omistajapoliittisilla linjauksilla tavoitellaan selkeää konsernirakennetta sekä toiminnan tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä. Linjausten laatimiseksi kaupunki kartoitti jo vuoden 2015 syksystä alkaen omistuksensa ja osallistumisensa vajaan 60 tytär- ja osakkuusyhteisössä. Näistä useimmat ovat asumiseen tai yrittämiseen liittyviä tiloja, kiinteistöjä tai toimintoja kuten Kokkolan Satama Oy ja Kokkolan Energia Oy. Kokkolan kaupungilla on yksi liikelaitos, Kokkolan Vesi Oy. (Kokkolan kaupungin www-sivut 2018.)

Kotkan kaupunki on aloittanut strategian laatimisen kulu-
van vuoden alussa ajalle 2019–2022 ja visio vuoteen 2025 asti. Tavoitteena on, että kaupunginvaltuusto hyväksyy uuden kaupunkistrategian viimeistään toukokuussa 2018 ja, että se on valmiina vuoden 2019 talousarviovalmistelua varten. Kotkan–Haminan seudun elinkeinostrategia on päivitetty vuosille 2016–2019, mutta sillä ei ole arvioitu olevan vaikutusta kaupungin talousarvioon tai talouden tasapainotusohjelmaan. Pöytäkirjoista ei löydy tietoa omistajapoliittisen asiakirjan valmistelusta tai vahvistamisesta. (Kotkan kaupungin www-sivut 2018.)

Kyyjärven kuntastrategiaa ei löydy verkosta, mutta kunnanhallitus on kokouksessaan 6.3.2017 on käsitellyt strategiatyöpajan pitämistä kevään 2017 aikana (Kyyjärven kunnan www-sivut 2018).

Raahen kaupunginvaltuusto on vahvistanut kaupungin strategian 30.10.2017. Raahen verkkosivulla on saatavilla tietoa omistajapoliittisista linjauksista, jotka kaupungin riskienhallinnan jaosto on hyväksynyt kokouksissaan 6.9.2009 ja 9.9.2009. Uuden kuntalain mukaista linjausta ei ole löydettävissä. (Raahen kaupungin www-sivut 2018.)

Rautavaaran kunnan Rautavaara-Savotta: Kuntastrategia 2030 -asiakirjan laadinta on vielä kesken. Asiaan liittyen on kuitenkin tehty jo valtuuston hyväksymät sivut 9 ja 10 kunnan talousarvioon 2018. Ko. talousarviota ei ole saatavilla kunnan verkkosivuilla, kuten ei myöskään aikaisempaa kuntastrategiaa. Omistajapoliittisiin linjaksiin liittyvää valmistelua ei löytynyt kunnan verkkosivuilta. (Rautavaaran kunnan www-sivut 2018.)

Reisjärven kunnalla on kunnanvaltuuston 16.12.2014 hyväksymä elinkeinostrategia vuosille 2015–2024, jossa otetaan kantaa elinkeinotoimen kehittämiseen liittyviin asioihin ja resursseihin. Koko kuntaa koskevaa kuntastrategiaa tai omistajapoliittisia linjauksia ei ole saatavilla kunnan verkkosivulla, mutta uuden kuntastrategian valmistelua koskeva verkkokysely on päättynyt helmikuun alussa 2018. (Reisjärven kunnan www-sivut 2018.)

Vantaa on jo vahvistanut uuden kaupunkistrategian valtuustokaudelle 2018–2021, jossa otetaan kantaa talouden kehittymiseen omistajuuksien ja hankintojen kautta. Strategiaa täydentämään laaditaan erillisiä elinvoima-, tasa-arvo- ja palveluverkko-suunnitelmia. Erillistä omistajapoliittiseen asiakirjaan liittyvää valmisteluaineistoa tai päätöstä ei ole saatavilla verkkosivuilla. Tytäryhtiöiden toimintaa ja taloutta seurataan osana kaupungin talousraportointia ja raportit ovat julkisesti saatavilla yleisellä verkkosivulla. (Vantaan kaupungin www-sivut 2018.)

5.1.3 Asiakirja-aineiston analyysi

Haastattelututkimuksen suorittamista varten kartoitetun 20 kunnan joukosta löytyi Kokkolan ja Espoon kaupungit, joissa on käytössä omistajapoliittinen asiakirja. Näiden lisäksi tutkimukseen otettiin mukaan toimeksiantajan pyynnöstä Mikkelin kau-

punkki. Aineiston analysointitavan valinnassa periaatteena on löytää sellainen analyysitapa, joka parhaiten vastaa tutkimusongelmaan tai tutkimuksen tehtävään. Laadullisen tutkimuksen aineiston voidaan käsitellä monella eri tavalla kuten teemoittelulla, tyypittelyllä ja sisällönerittelyllä. (Hirsjärvi ym. 2016, 224.) Tutkimuksessa haettiin tietoa asiakirjojen nykytilasta asiakirjojen vahvistuspäivämäärien ja sisällön pohjalta.

Analysoin haastattelututkimukseen valittujen kaupunkien omistajapolitiittiset asiakirjat teemoittelua käyttäen (liite 3). Teemat perustuivat tutkimukseni viitekehykseen kuntalain vaatimuksesta huomioida kuntastrategiassa omistajapolitiikka. Muodostin omistajapolitiikkaa ohjaavan lainsäädännön ja Suomen Kuntaliiton suosituksen pohjalta teemat ja näiden teemojen alle tarkasteltavat kohdat. Määrittelemäni teemat kuvasivat tutkimuskysymyksiä; mitä kuntien vahvistamat omistajapolitiittiset linjaukset sisältävät, onko vahvistetuissa asiakirjoissa tuotu esille tutkimuksen teoriaosassa esille tulleita kuntalain vaatimuksia ja mikä on niiden rakenne. Pyrin pelkistämään laajan aineiston mahdollisimman yhdenmukaiseksi.

5.2 Haastattelututkimus

5.2.1 Aineiston kerääminen

Kuntalain (2015/140) 29 §:n toisen momentin mukaan kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Teemahaastattelut lähetettiin sähköpostitse Espoon, Kokkolan ja Mikkelin kaupunginvaltuuston ja -hallituksen puheenjohtajille sekä kaupunginjohtajille vuoden 2018 maaliskuun alussa.

Haastattelurungon ohessa lähetettiin saateteksti (liite 1), jossa selvitettiin tutkimuksen lähtökohtia ja tarkoitusta sekä annettiin ohjeistusta vastaamista varten. Haastateltavien yhteystiedot haettiin kaupunkien verkkosivuilta ja niiden puhelinneuvonnasta, joka oli kustannustehokkain ja nopein keino tiedon hakuun. Vastausaikaa haastatelluille annettiin 10 päivää. Annoin mahdollisuuden sopia puhelinhaastatteluaika viikolle 10, mikäli vastaaminen sähköpostin välityksellä ei jostain syystä onnistuisi.

5.2.2 Haastatteluteemat

Haastatteluteemat perustuivat tutkimukseni viitekehykseen kuntalain vaatimuksesta määritellä kunnan omistajapolitiikka, Suomen Kuntaliiton suositukseen omistajapoliittisten linjausten sisällöstä, kuntien verkkosivuilta saamiini tietoihin omistajapoliittisten linjausten valmistelutyöstä sekä vahvistetuista omistajapoliittisista asiakirjoista. Muotoilin teemahaastattelun rungon yksinkertaiseksi, koska halusin antaa haastateltaville mahdollisuuden kertoa omistajapoliittisten linjausten laatimiseen ja käyttöön liittyvistä kokemuksistaan mahdollisimman vapaasti. Kysymysten tiukka rajaaminen ja tarkentaminen olisi voinut rajoittaa vastaukset liian suppeiksi.

Taustaoletukseni oli, että haastateltavat voivat olla hyvin erilaisissa tilanteissa omissa rooleissaan. Esimerkiksi omistajapoliittiset asiakirjat on vahvistettu Espoossa ja Mikkelissä edellisen valtuustokauden aikana ja vastaaja voi asemaltaan olla joko viranhaltija tai johtavassa asemassa oleva luottamushenkilö. Oli mahdollista, että tutkimushaastateltavaksi osuisi myös henkilö, joka ei ole ollut mukana omistajapoliittisen asiakirjan valmistelussa tai päätöksenteossa. Haastattelukysymyksien muotoilua ohjasi myös ajatus siitä, että omistajapoliittiset linjaukset ovat kunnan olosuhteisiin ja poliittiset voimasuhteisiin perustuvia yksilöllisiä ratkaisuja.

Haastattelurunko (liite 2) rakentui kolmen teeman varaan. Ensimmäinen teema oli kuntastrategia ja siinä huomioitava omistajapolitiikka. Lähestyin teemaa kysymällä haastateltavilta, miten strategiaa laadittaessa on arvioitu kunnan sisäiseen toimintaympäristöön kuten kunta- ja palvelurakenteeseen, palvelujen tuotantotapoihin sekä palveluverkkoihin liittyvä muutostarve ja mitkä tahot ovat osallistuneet arvioinnin suorittamiseen. Kysyin myös, miten strategiaa laadittaessa on arvioitu kunnan ulkoisen toimintaympäristön muutokset, kuten esimerkiksi valmistelussa olevan maakunta- ja sote -uudistuksen vaikutukset kunnan toimintaan ja mitkä tahot ovat osallistuneet arvioinnin suorittamiseen. Hain kokemuseräistä, valmistelutyötä arvioivaa tietoa kysymällä millaisilla toimenpiteillä on ollut vaikutusta valmistelun onnistumiseen.

Toinen teema käsitteli omistajapoliittisten linjausten sisältöä. Lähestyin teemaa kysymällä, mitkä asiat ohjasivat omistajapoliittisten linjausten laadinnassa osallistumi-

sen ja laatu-, tuotto- ja muut tavoitteiden määrittelyä. Tarkensin teemaa kysymällä, määriteltiinkö omistajapoliittisissa linjauksissa pääoman käytön ja palvelutuotannon tuotantovälineiden hankintaperiaatteet ja mitkä asiat vaikuttivat määrittelyyn. Kysyin myös, määriteltiinkö omistajapoliittisia linjauksia valmistaessa omaisuuden hallinnan periaatteet ja mitkä asiat vaikuttivat raportointiin liittyvien asioiden määrittelyyn.

Kolmas teema käsitteli omistajapoliittista asiakirjaa. Lähestyin teemaa kysymällä tietoja asiakirjan laadintaan liittyvästä prosessista toimenpiteineen ja osallistujineen. Kysyin haastateltavilta, minkälaisia kokemuksia heillä oli asiakirjan valmisteluprosessin kautta saatavista hyödyistä. Pyysin heitä myös kertomaan kokemuksia asiakirjan merkityksestä omistajaohjaukseen liittyvissä käytännön tehtävissä ja onko asiakirjassa rakenteellisia tai sisällöllisiä kohtia, jotka tulisi muissakin kunnissa laatia samalla tavalla. Pyysin kertomaan myös asiakirjan kehittämistarpeesta, jos sellaista on ilmennyt.

5.2.3 Haastatteluaineiston analyysi

Sähköpostilla tehtyjen haastattelujen tulos oli heikko ja vastauksia saatiin yksi viikolla 12. Sähköpostihaastattelun vastaukset olivat laatineet alkuperäisten haastateltavien puolesta kaupungin strategiajohtaja vastaten teeman yksi kysymyksiin ja konserniohjauksen kehittämisjohtaja vastaten teemojen kaksi ja kolme kysymyksiin. Vastaus oli alkuperäiset kysymykset sisältäen noin viiden A4-sivun mittainen.

Puhelinhaastattelumahdollisuutta käytti kaksi vastaajaa. Haastattelujen ajankohdat sovin haastateltavien kanssa sähköpostitse eikä haastatteluja pystytty sopimaan tutkimukselle asetetun tavoiteaikataulun mukaisesti, vaan viimeinen puhelinhaastattelu tehtiin viikolla 12. Puhelinhaastattelujen tekemiseen käytin kotonani sijaitsevaa työhuonetta, joka tarjosi kohtuullisen rauhallisen ympäristön tutkimuksen suorittamiseen. Haastateltavat saivat itse päättää mitä aiheistoa heillä oli käytössään haastattelu tehtäessä ja he olivat saaneet tutkimusteemat ja kysymykset käyttöönsä jo sähköpostihaastattelujen lähettämisen yhteydessä. Näiden tietojen avulla vastaajalla oli mahdollisuus koota etukäteen ajatuksensa teemojen mukaisiksi. Puhelimitse tehdyt haastattelut olivat hyvin mielenkiintoisia, sillä vastaajat toivat esille asioita omien

kaupunkien lähtökohdista. Kokemattomana haastattelututkimuksen tekijänä asetin kysymykset välillä liian pitkiksi ja monimutkaisiksi lauseiksi, jolloin jouduin tarkentamaan kysymyksiä uudelleen.

Haastattelut nauhoitettiin haastateltavien luvalla puhelimen kaiuttimen kautta tietokoneelle Microsoft Corporation versio 10.1802.452.0 puheentallennus -ohjelmaa hyväksi käyttäen. Nauhoitettua materiaalia tuli yhteensä 42 minuuttia, ensimmäisen kestäessä 15 minuuttia ja toisen 27 minuuttia. Litteroin eli kirjoitin puhtaaksi nauhoitetut haastattelut. Litteroinnin toteuttamistapa riippuu siitä, miten yksityiskohtaisesti haastattelu ja sen toteutus halutaan tallentaa analysoitavan aineiston aikaa saamiseksi. Kiinnostuksen perustuessa haastattelussa esiin tuleviin asiasisältöihin litteroinnin ei ole tarpeen olla kovin yksityiskohtainen. (Ruusuvuori 2010, 424-425.) Tutkimustehtävästä johtuen valitsin litterointitavaksi haastateltavan ajatussisällön kirjaamisen. Luotettavuuden lisäämiseksi olen litteroinut koko haastatteluaineiston saman periaatteen mukaan. Litteroitua aineistoa kertyi yhteensä kaksi sivua fonttikoolla 12 ja rivivälillä 1,5.

Litteroidun aineisto rajaaminen tapahtuu tutkimusongelman ja -kysymysten sekä tutkimuksen tavoitteiden pohjalta (Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010, 15). Mukaan otettiin kaikki aineisto, joka kertoo käytännön esimerkkejä omistajapoliittisten linjausten laatimisesta, niiden käytännön merkityksestä omistajaohjauksessa ja asioista, joista on hyötyä toimeksiantajan omalle kehittämistyölle. Litteroidun aineiston ja sähköpostihaastatteluaineiston analysointitapana käytin teemoittain ryhmittelyä, sillä se on luonteva etenemistapa teemahaastatteluaineiston analysoimisessa (liite 4). Kerronnallisuuden avulla pyritään ymmärtämään, jäsentämään ja tulkitsemaan koettua todellisuutta sekä välittämään sitä toisille. Kerronnan myötä kertoja myös ilmaisee omaa suhtautumistaan tapahtuneeseen. (Aaltonen & Leimumäki 2010, 146.) Käsitteellin teemoja eli keskeisiä aiheita niiden muodostaman viitekehyksen ja tutkimuksen tavoitteen mukaisesti. Joustavalla haastattelutavalla syntynyt kerronnallinen aineisto ryhmiteltiin analysoinnin kautta tulkinnaiseksi tutkimukseen valittujen kuntien omistajapoliittisen asiakirjan valmistelutyöstä, siihen liittyvistä hyödyistä ja kehittämistarpeista.

Aineistosta poistetaan yleensä vastaajien tunnistetiedot, jos niiden säästäminen ei ole välttämätöntä (Kuula & Tiitinen 2010, 452). Omistajapoliittisten asiakirjojen valmistelutyöhön liittyvissä haastatteluosuuksissa aihe koettiin niin herkäksi, että toinen puhelimitse haastatelluista pyysi tunnistetietojensa poistamista. Pyynnön esittäneen vastaajan tunnistetiedot kuten nimi, asema ja edustamansa kaupungin nimi poistettiin ja vastaajan antamien tietojen lähdemerkinnäksi on kirjattu vastaus A. Muiden vastaajien tunnistetietojen poistaminen olisi aiheuttanut työn kannalta keskeisten tietojen uudelleen nimeämistä ja heikentänyt huomattavasti tutkimustulosten ja saatavilla olevien asiakirjamallien hyödyntämisen käytännön kehitystehtävissä.

5.3 Tutkimuksen luotettavuus ja pätevyys

Tutkimuksen luotettavuuden ja pätevyyden arviointitavat vaihtelevat tutkimuksessa käytetyn strategian ja tutkimusmenetelmien mukaan. Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa painotetaan tutkimusraportin kokonaisluotettavuutta, kun määrällisissä tutkimuksissa huomio kiinnittyy mittausten luotettavuuteen. (Tuomi 2008, 149). Tutkimusraportin kokonaisluotettavuuden arviointiin ei ole käytettävissä selkeitä ohjeita. Oikeustieteen tutkimuksissa, joissa lähteenä käytetään oikeuskirjallisuutta, eettiset kysymykset kohdistuvat muiden lähdeaineistojen käyttöön. (Husa ym. 2008, 92.)

Tutkimuksen luotettavuutta voidaan lisätä triangulaatiolla eli käyttämällä tutkimuksessa useita menetelmiä (Hirsjärvi ym. 2016, 233). Triangulaatiolla kasvatetaan tutkimuksessa käytettävien näkökulmien määrää esimerkiksi eri teoreettisten näkökulmien huomioon ottamisella tai tietojen keräämisellä usealta eri tiedonantajaryhmältä, jolloin yksittäisen tutkijan henkilökohtaisten ajatusten ja näkökulmien merkitys vähenee (Tuomi 2008, 153). Tutkimuksessa näkökulmien määrä lisääntyi kahta erilaista aineistomateriaalia käyttämällä. Alussa tutkimuksessa kerättiin tietoa kuntien ja kaupunkien vahvistamista julkisista asiakirjoista. Haastatteluilla kerättiin tietoa omistajapoliittisiin linjausten strategiaan pohjautuvasta valmistelutyöstä sekä linjausten hyödyistä käytännön omistajaohjauksessa.

Haastateltaviksi valittiin asiaa erinäkökulmista käsittelevät luottamushenkilöt ja viranhaltijat. Tutkimusaineiston kerääminen haastatteluilla sisältää kuitenkin useita virhemahdollisuuksia haastattelijasta, haastateltavasta sekä haastattelutilanteesta johtuen. Haastateltavat voivat antaa haastattelussa tietoa itselleen tärkeistä aiheista ja vastata kysymyksiin itselleen suotuisalla tavalla, jolloin haastattelijan kyky tulkita vastauksia ratkaisee suurelta osin aineistonkeruun luotettavuuden. (Hirsjärvi ym. 2016, 205.)

Laadullisissa tutkimuksissa pätevyydellä tarkoitetaan esiteltyjen kuvausten ja siihen liittyvien selitysten ja tulkintojen yhteensopivuutta (Hirsjärvi ym. 2016, 232). Tutkimusaineiston ja sen keruutapojen tarkan analyysin lisäksi tutkimuksen kohteeseen ja tarkoitukseen liittyvien osa-alueiden tulee kaikkien kuvattu luotettavasti ja yhteneväisesti toisiinsa nähden. Kirjallisesti avattavia ja toisiinsa nähden yhteneväistä linjaa noudattavia asioita ovat tutkijan omat sitoumukset tutkimuksen suhteen, aineistonkeruuseen liittyvät menetelmät ja tekniikat, tiedonantajien valintaan liittyvät asiat, tutkija–tiedonantajasuhteen arviointi, tutkimuksen kesto, aineiston analyysi, tutkimuksen eettisyys ja tutkimuksen raportointi. (Tuomi 2008, 151-152.)

Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa tulee tarkastella aineiston keruuta, tutkimuksen tiedonantajia sekä tutkijan ja tiedonantajan välistä suhdetta (Tuomi 2008, 151). Pyrin tutkimuksessa luotettavaan tutkimustulokseen kuvaamalla tarkasti tutkimuksen eri vaiheet tiedonkeruusta saatujen tulosten analyysiin ja noudattamaan tutkimuksen tekemisessä hyvää tieteellistä käytäntöä. Olin huolellinen ja raportoin tuloksista rehellisesti ja avoimesti. En antanut ennakkokäsitysteni vaikuttaa aineiston rajaamiseen, vaan olen aktiivisesti pyrkinyt löytämään kaiken tutkimushetkellä saatavilla olleen aineiston.

Valitsin haastatteluteemat tutkimuksen teoreettisen taustan ja määritelmien pohjalta. Haastattelukysymysten asettelussa pyrin mahdollisimman avoimiin kysymyksiin, jotka tuottaisivat teoriataustaa monipuolisesti kuvailevan vastauksen. Puhelinhaastatteluja varten tarkistin etukäteen puhelimen kaiutintoiminnon ja tietokoneen äänentallennusohjelman toimivuudet ja litteroin nauhoitukset heti haastattelujen jälkeen. Tallentamisen jälkeen olen pyrkinyt analysoimaan aineistoa ennalta laaditun luokittelun kautta läpinäkyvästi ja perustelemaan tulkintani huolellisesti.

Tutkimus on asiakirjalähteiden osalta toistettavissa eli reliaabeli. Sähköposti- ja puhelinhaastatteluilla saatavat tulokset vaihtelevat niin haastateltavien kuin haastattelijankin mukaan. Tutkimuksen pätevyys on mielestäni hyvä, koska haastattelut toteutettiin haastateltavien ollessa työpaikoillaan, he saivat tutustua kysymyksiin hyvissä ajoin etukäteen ja esille tulleet kysymykset teemoihin liittyen käytiin läpi sähköpostitse ennen haastattelua. Teemahaastattelun runkoa määriteltäessä olen huomionnut, että haastateltavat voivat olla hyvin erilaisissa tilanteissa omissa rooleissaan. Hyvien etukäteisvalmistelujen, toimivan teknisen välineistön, haastatteluiden nopean litteroinnin ja vastaajien rehellisyyden voidaan katsoa parantavan tutkimuksen luotettavuutta. Tutkimushaastattelujen usein tuottama etu on haastattelijan mahdollisuus sijoittaa vastaus laajempaan kokonaisuuteen haastateltavan ilmeiden ja eleiden pohjalta (Hirsjärvi ym. 2016, 205). Tämä etu ei toteutunut sähköposti- ja puhelinhaastatteluissa, koska vastauksia ei voitu analysoida kokonaisvaltaisesti vastaajien reaktioita näkemättä.

Olen raportoinut tutkimuksen vaiheet mahdollisimman tarkasti, joka mahdollistaa lukijoille työn laadun ja luotettavuuden arvioinnin. Opinnäytetyö on tehty Pöytyän kunnan toimeksiannosta ja kuntakonsernia koskevat tiedot on tarkistettu tutkimuksen aikana kunnan taloussuunnittelijan avustuksella. Tiedot on tarkistettu lisäksi tutkimuksen loppuvaiheessa vastavalmistuneesta Pöytyän kunnan tilinpäätöksestä 2017 (Pöytyän kunnanhallituksen esityslista 26.3.2018, 5 §). Tutkimuksen rajoitteiden tunnistaminen on osa luottavuuden arviointia, ja voin todeta tutkimuksen tuovan tulosten yleistettävyyden sijaan esille kuntien käyttämiä yksittäisiä tapoja laatia ja valmistella kunnan strategisen omistajapoliittiset linjaukset.

6 TUTKIMUKSEN TULOKSET

6.1 Taustatietoa tutkimukseen osallistuneista kunnista

Tutkimuksessa kartoitettiin Pöytyän kunnan ja Mikkelin kaupungin lisäksi 20 eri kunnan voimassa olevat strategiat ja omistajapoliittiset asiakirjat. Kuntastrategia oli

vielä vahvistamatta kahdeksassa Pöytyä kunnan verrokkikunnassa ja kaupungissa, joista osan verkkosivuilla ei ollut saatavilla mitään tietoa valmistelutyöstä tai sen etenemisestä. Omistajapoliittinen asiakirja löytyi maaliskuun 2018 alussa vain kahdesta kunnasta, jotka kuuluivat jälkimmäiseen kartoitusryhmään eli kuntiin, joiden viimeisen tilinpäätöksessä vahvistettu ja asukasta kohden laskettu kuntakonsernin lainamäärä ylittää kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla. Kaikista tutkimuksessa asiakirjapohjaisesti kartoitetuista kunnista vain 10 prosentilla oli olemassa voimassa oleva omistajapoliittinen asiakirja. Kartoituksessa löytyneiden tietojen perusteella ja toimeksiantajan toiveita kuunnellen tutkimuksessa tarkasteltiin Espoon, Kokkolan ja Mikkelin kaupunkien kaupunkistrategioita ja omistajapoliittisia linjauksia.

Espoossa asuu 274 522 (31.12.2016) henkilöä ja se on ollut väkiluvultaan Suomen toiseksi suurin kaupunki jo vuodesta 1990. Väestöstä noin 15,2 % väestöstä puhuu äidinkielenään muuta kuin suomea tai ruotsia. Koko maahan verrattuna lasten, nuorten ja työikäisten osuus on suurempi ja ikäihmisten osuus on pienempi. Kaupungin 528 km² pinta-alasta maa-aluetta on 312 km². Espoolla on Suomenlahdella merenrantaviivaa 58 km, mutta alueelle mahtuu myös suojelualueiden erämaita ja järviylängön vesistöjä. (Espoon kaupungin www-sivut 2018).

Espoossa sijaitsevista yrityksistä noin 13% on ulkomaalaistaustaisten perustamia ja siellä sijaitsee kansainvälisten yritysten pääkonttoreita. Kaupungissa toimii myös korkean teknologian alalla toimivia yrityksiä ja se on osaamisen, tutkimuksen ja kehitystyön keskittymä. Kaupungin taloudellinen tilanne on haastava mm. sairaala- ja metrohankkeen vuoksi. Talouden tasapainotus- ja tuottavuusohjelmassa (TATU2) on asetettu sitovaksi tavoitteeksi kaupungin ja kaupunkikonsernin velkaantumisen taittaminen viimeistään vuonna 2020 siten, että kaupungilla on enimmillään lainaa 900 milj. euroa ja konsernilla (pl. Espoon Asunnot ja HSY) 2,6 mrd. euroa. Vuoden 2018 talousarviossa kaupunkikonsernin vuosikatteeksi, joka osoittaa pitkäaikaisten menojen kattamiseen käytettävissä olevan osuuden toiminnan tuloksesta, on laskettu 191 miljoonaa euroa. Tuloveroprosentti on ollut vuodesta 2014 alkaen 18. Kaupunginvaltuustoon kuuluu 75 jäsentä ja kaupunginhallitukseen kuuluu puolestaan 15 jäsentä. (Espoon kaupungin www-sivut 2018).

Kokkolan kaupunki on asukasluvultaan 47 723 (31.12.2016) ja se on maamme 22:ksi suurin kaupunki. Väestöstä äidinkieleltään suomenkielisiä on 84,0 %, ruotsinkielisiä 12,7 % ja muun kielisiä 3,4 %. Naisia väestöstä on hieman yli puolet. Koko maahan verrattuna lasten ja nuorten osuus on suurempi ja ikäihmisten osuus on pienempi. Keski-Pohjanmaalla, Pohjanlahden rannalla sijaitsevan kaupungin kokonaispinta-ala on 2 731 neliökilometriä, josta maata on 1 444 neliökilometriä. (Kokkolan kaupungin www-sivut 2018).

Kansainvälinen suurteollisuus, kuten kemianteollisuus ja sitä soveltava teollisuus, muodostaa Kokkolan elinkeinoelämän perustan. Tämän lisäksi se on myös merkittävä kauppakaupunki. Kokkolassa asukaskohtainen velka oli vuoden 2016 tilinpäätöstietojen mukaan 9 675,5 euroa ja vuoden 2018 talousarviossa kaupunkikonsernin investointimenoiksi on merkitty 24,4 miljoonaa euroa. Vuosikate, joka osoittaa pitkäaikaisten menojen kattamiseen käytettävissä olevan osuuden toiminnan tuloksesta on liikelaitos mukaan lukien vuodelle 2018 on 11,7 miljoonaa euroa. Tuloveroprosentti oli vuonna 2017 21,75. Kaupunginvaltuustoon kuuluu 43 jäsentä ja kaupunginhallitukseen kuuluu puolestaan 12 jäsentä. (Kokkolan kaupungin www-sivut 2018).

Mikkelin kaupungissa on 54 388 (31.12.2017) asukasta ja se on väkiluvultaan maamme 18:ksi suurin kaupunki. Väestö vanhenee ja yli 65-vuotiaiden määrän odotetaan kasvavan vuoteen 2030 asti merkittävästi ja samaan aikaan alle 14-vuotiaiden määrä pienenee prosentuaalisesti eniten. Etelä-Savossa, Saimaan rannalla sijaitsevan kaupungin kokonaispinta-ala on noin 3 230 neliökilometriä, josta maata on noin 2 548 neliökilometriä. (Mikkelin kaupungin www-sivut 2018).

Mikkeli on tunnettu metsä-, luomu- matkailu- ja vapaa-ajan sekä digitaalisesta osaaamisesta. Kaupungin kokonaisvelkamäärä nousee 224,2 miljoonaan euroon vuoden 2018 lopussa. Vuosikate, joka osoittaa pitkäaikaisten menojen kattamiseen käytettävissä olevan osuuden toiminnan tuloksesta on liikelaitokset mukaan lukien vuodelle 2018 on 18,7 miljoonaa euroa. Tuloveroprosentti oli vuonna 2017 20,5. Kaupunginvaltuustoon kuuluu 51 jäsentä ja kaupunginhallitukseen kuuluu puolestaan 11 jäsentä. (Mikkelin kaupungin www-sivut 2018).

6.2 Strategisten linjausten taustalla olevat arvioinnit ja analyysit

Kuntastrategia on valtuustolle keskeisin kunnan johtamisväline, jolla määritellään kunnan resurssien suuntaaminen sekä ohjataan taloussuunnittelua ja -pääöksentekoa (HE 268/2014, 164-165). Johtamisvälinettä laadittaessa ja omistajapolitiittisia linjauksia määritellessä tulisi huomioida kunnan toimintaympäristöstä kertovat tiedot ja tulevaisuuden näkymät. Haastatteluun osallistuneiden kuntien strategiatyössä on huomioitu monipuolisesti kunnan sisäiseen ja ulkoiseen toimintaympäristöön liittyvät muutostarpeet. Strategiaa laadittaessa on vaihtelevasti huomioitu toimintaympäristöjen muutostekijät kuten sote- ja maakuntauudistus, kuntatalouden haastava tilanne, palvelurakenteen muutokset sekä alueellinen kilpailukyky. Näiden lisäksi huomiota ovat saaneet digitalisaatio, globalisaatio sekä luonnon ja ympäristön hyvinvointi. (Espoon kaupungin www-sivut 2018, Kokkolan kaupungin www-sivut 2018 ja Mikkelin kaupungin www-sivut 2018.) Kokkolan kaupunkistrategiassa on linjattu kaupungin rooliksi toimia palvelujen järjestäjän sijasta palvelujen mahdollistajaksi (Kokkolan kaupungin www-sivut 2018).

Haastatteluilla pyrittiin selvittämään, miten ulkoinen ja sisäinen toimintaympäristö ja niihin liittyvä muutostarve on arvioitu strategian valmisteluvaiheessa. Lisäksi haettiin tietoa niistä toimenpiteistä, jotka ovat vaikuttaneet positiivisesti valmistelun onnistumiseen. Kaikissa haastatteluun osallistuneissa kaupungeissa oli strategian valmisteluvaiheessa arvioitu kaupungin nykytilaa ja tulevaisuutta strategisten linjausten pohjaksi yhdessä asukkaiden ja muiden sidosryhmien kanssa monin erilaisin keinoin, kuten kyselyjä, työpajoja ja keskustelutilaisuuksia hyväksikäyttäen. Kaupunkilaisten ja yhteistyötahojen osallistaminen on koettu kaikissa tutkimukseen osallistuneissa kaupungeissa onnistuneeksi keinoksi saada tietoa sisäisestä toimintaympäristöstä ja esimerkiksi Mikkelin kaupungin järjestämään strategia-aiheiseen nettikyselyyn osallistui 1,5 viikon aikana yli 1000 vastaajaa (Halonen henkilökohtainen tiedonanto 20.3.2018).

Espoon kaupungin edellinen kaupunginvaltuusto on arvioinut valtuustokauden päätteeksi pidetyssä valtuustoseminaarissaan vanhan, Espoo-tarina -nimisen kaupunkistrategian tilannekuvaa ja alustanut uuden strategian päivittämistä. Uuden strategian valmisteluprosessi on ollut pitkäkestoinen ja sisältänyt niin luottamushenkilöiden,

asukkaiden, johdon kuin henkilöstönkin osallistamista. Uusi valtuustokausi käynnistyi valtuuston kaksipäiväisellä seminaarilla, jonka aikana valtuusto tutustui eri tavoilla kerättyihin tietoihin. Asiantuntija-alustusten jälkeen valtuusto keskusteli ja ideoi Espoo-tarinan päivityksen sisältöön liittyviä asioita. (Valve henkilökohtainen tiedonanto 21.3.2018.)

Vastauksessa A kerrottiin strategian laaditun kaupunki ja sen toimialat huomioon ottaen. Kaupunkistrategiassa on huomioitu sote- ja maakuntauudistus. Kaupungin tavoitteena on vahva yhteistyö alueen suuren sote-kuntayhtymän kanssa, jonka kustannustehokas palvelutuotanto on tuonut jo lyhyellä ajalla kunnan talouden kannalta merkittäviä tuloksia. Strategiaan kirjattuja palveluihin, elinvoimaan, yhteisöllisyyteen ja kestäväan kehitykseen liittyviä tavoitteita tuetaan erillisillä poikkihallinnollisilla ja toimialakohtaisilla kehittämisohjelmilla.

Espoon kaupunkistrategian valmistelutyötä, kuten sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristöön liittyvien tietojen keruuta, on tehty yhteistyönä Espoon kaupungissa strategiyksikköön kuuluvien tutkimus- ja tietotuotantotiimien ja toimialojen kanssa. Toimialat ovat arvioineet muutostarpeet palvelurakenteeseen, palvelujen tuotantotapoihin ja palveluverkkoihin liittyen. Toimintaympäristön muutosten arviointia on tehty kaupungin johtoryhmän työpajoissa strategiyksikön tuottaman tiedon ja ulkopuolisten asiantuntija-alustusten pohjalta. Espoon kaupunki ei ole arvioinut maakunta- ja soteuudistuksen toteutumisen aiheuttamaa muutostarvetta, koska strategian päivityksen aikaan vuoden 2017 kesällä ei ollut tarkempaa tietoa uudistusten toteutumisesta. (Valve henkilökohtainen tiedonanto 21.3.2018).

Vastaajan A kaupunki oli käyttänyt strategian valmistelutyössä konsultin palveluja ja Mikkelin kaupunkistrategia oli laadittu osana kaupungin osallistumista USO uuden sukupolven organisaatiot -hankkeeseen, joka on osallistujakuntien, Kuntaliittokonsernin sekä sidosryhmien yhteistä kehittämistoimintaa, joka toteutetaan verkostoprojektina (Halonen henkilökohtainen tiedonanto 20.3.2018).

6.3 Omistajapoliittisten linjausten sisältö

Omistajapoliittisten linjausten valmistelutavat ja linjausten sisältö vaihtelevat kaupungeittain, mutta kaikissa linjauksissa kerrottiin kaupunkistrategian ohjaavan linjausten määrittelyä ja ilmaisevan valtuuston tahtotilan omistajaohjauksen suhteen. Myös omistajapoliittisten linjausten kohde vaihtelee kaupungeittain ja osa kaupungeista ei määritellyt linjauksia mm. emokunnan omassa suorassa omistuksessa olevat kiinteistöille sekä maa- ja metsäomistuksille. Esimerkiksi Kokkolan kaupungin omistajapoliittisiin linjauksiin on kirjattu tavoitteeksi arvioida omistuksia kaupungin strategian pohjalta, jolloin omistuksista voidaan tarpeen mukaan myös luopua (Kokkolan kaupungin www-sivut 2018). Espoon kaupungin omistajapoliittiset linjaukset haluttiin sisällöllisesti pitää tiiviinä dokumenttina, jossa kuvataan omistamisen, omaisuuden hankinnan ja luopumisen periaatteet. Omistajapolitiikan tärkeimpänä tehtävänä on toteuttaa Espoo-tarinaa ja se oli keskiössä politiikan laadinnassa. (Jyrkkä henkilökohtainen tiedonanto 21.3.2018).

6.3.1 Osallistuminen ja omistaminen

Espoon kaupunki on omistajapoliittisissa linjauksissa ilmaissut halunsa kehittyä ekologisesti ja sosiaalisesti kestäväällä tavalla sekä tukea kaupungin elinvoimaisuuteen liittyviä asioita. Omistamisen tulee toteuttaa kaupunkistrategiaa ollen avointa, oikeudenmukaista, läpinäkyvää ja tasa-arvoista. (Espoon kaupungin www-sivut 2018.)

Kokkolan kaupunki on määritellyt, että omistamisen tulee olla harkittua toimintaa, joka on olennaista kaupunkistrategian toteutumisen kannalta. Omistamisen tulee tukea valittuja tavoitteita, olla taloudellisesti kannattavaa sekä edistää palvelujen kustannustehokasta tuotantoa. Tavoitteena on järjestää omistukset toimialoittain selkeiksi kokonaisuuksiksi siten, ettei eri yhtiöissä harjoiteta samankaltaista toimintaa. Yhteisöjen toimintamuodon valintaan vaikuttavat kriteerit on määriteltävä omistajapoliittisen asiakirjan omistajaohjauksen periaatteissa. Omistajapoliittisten linjausten laadinnassa on kartoitettu myös toimintaan liittyviä mahdollisia riskejä yleisen toimintaympäristön muuttuessa. (Kokkolan kaupungin www-sivut 2018.)

Mikkelin linjausten mukaan omistaminen on perusteltua ollessaan olennaista kaupungin strategian toteutumisen kannalta ja tukiessaan valittujen päämäärien toteutumista. Omistamisen tulee olla aina taloudellisesti kannattavaa ja mahdollistaa korkealaatuisten palvelujen tuottamisen kustannustehokkaasti. Omistuksista voidaan luopua, jos strategiset ja taloudelliset tavoitteet eivät täyty. (Mikkelin kaupungin www-sivut 2018.)

Haastatteluilla haettiin tietoa, mitkä asiat ohjasivat omistamiseen ja osallistumiseen liittyvien linjausten määrittelyä. Kaikissa vastauksissa korostettiin kuntastrategian merkitystä omistamisen ja osallistumisen määrittelyssä. Vastauksessa A korostettiin edellisen lisäksi, että osallistumisen muoto arvioidaan aina tilannekohtaisesti, joten selkeää kirjallista toimintamallia tähän asiaan ei ole olemassa omistajapoliittisissa linjauksissa. Esille tuotiin myös omistamiseen liittyvien strategisten tavoitteiden ja talouden reunaehtojen yhteensovittamisen haasteet. Kaupunginjohtaja T. Halosen (henkilökohtainen tiedonanto 20.3.2018) vastauksessa korostettiin Mikkelin kaupungin tahtotilaa yhtenäistää ja tiivistää konsernirakennetta. Omistamista ja osallistumista tarkastellaan jatkuvana prosessina, jonka päämääränä on konsernirakenteen kehittäminen ja selkeyttäminen. Työ on kesken, ja alussa on ollut olennaista luottamuksen rakentaminen emokunnan ja tytäryhteisöjen välille.

Espoon kaupungin konserniohjauksen kehittämisjohtaja M. Jyrkän (henkilökohtainen tiedonanto 21.3.2018) mukaan omistaminen on yksi tapa kehittää kaupunkia ja sen toimintaa. Yhteisöjen omistamisen kautta voidaan järjestää palveluja, jotka Espoo muutoin toteuttaisi omana toimintanaan tai palveluostoina. Omistaminen on väline, jonka tulee tuottaa kaupungille enemmän toiminnallista ja taloudellista lisäarvoa, kuin mitä syntyisi toimintojen tai palvelujen järjestämisestä omana työnä tai hankkimalla palveluita.

Espoon kaupunki on määritellyt omistamiselle monta eri tavoitetta. Omistusten kautta halutaan järjestää palvelut taloudellisesti ja toiminnallisesti kannattavalla tavalla sekä kehittää elinkeinorakennetta. Edellä mainittujen lisäksi omistuksilla kehitetään Espoota taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestäväällä tavalla sekä tuetaan kaupungin palveluverkon, kaupunkirakenteen, markkinoinnin ja elinkeinopolitiikan kehittämistä. Tavoitteena on myös parantaa operatiivisen toiminnan tuottavuutta sekä

muodostaa toiminnallinen kokonaisuus, jossa tehtävät on tarkkaan määritelty ja rajattu. (Jyrkkä henkilökohtainen tiedonanto 21.3.2018.)

6.3.2 Laatu-, tuotto- ja muut tavoitteet

Espoon kaupungin omistajapoliittisessa asiakirjassa on määritelty kaupungin tavoitteeksi yleisellä tasolla hakea tuottoa sijoitustoiminnalla ja muutenkin lisättä tuottavuutta omistajan näkökulmasta, kehittää elinkeinorakennetta sekä hallita tehokkaasti ja taloudellisesti kiinteistöomaisuuttaan. Omistusten tuottavuuden, laadun ja vaikuttavuuden tulee olla samalla tasolla kuin kaupunginkin. Omistaminen tai omistusten hankinta ei saa vääristää tai heikentää markkinoita. Espoon kaupunki on asettanut konserniyhteisöille ajantasaiset liiketoiminta ja taloussuunnitelmat. (Espoon kaupungin www-sivut 2018).

Kokkolan kaupunki on omistajapoliittisissa linjauksissaan jakanut omistukset yhtiöiden hallinnan ja tavoitteiden selkeyttämiseksi kolmeen eri salkkuun: kiinteistöt, liiketoiminta sekä palvelut ja neuvonta. Salkuille on määritelty omat täsmennetyt perusteet omistuksen olemassaololle sekä strategiset kehittämistavoitteet ja mittarit toiminnan ja talouden arvioimiseksi. Yhteisöille, joille voidaan asettaa taloudellisia tuottovaatimuksia, kuten liikelaitoksille ja tytäryhteisöille, tehdään vähintään kahden tai kolmen vuoden mittaiset sopimukset tavoitteiden ja tulosten osalta. Kaupunginvaltuusto päättää keskeisten tytäryhteisöiden toimintaan liittyvistä talouden tavoitteista talousarvion hyväksymisen yhteydessä. Muille yhteisöille asetetaan kaupunkistrategiaa tukevat, mitattavissa olevat tavoitteet. (Kokkolan kaupungin www-sivut 2018.)

Mikkelin kaupungin omistajapoliittisiin linjauksiin on asetettu kaupungin tavoitteeksi hoitaa omistuksiaan tuottavasti, taloudellisesti ja vaikuttavasti. Omistukset jaetaan yhteisöihin ja yksiköihin, joille on linjauksissa määritelty omat täsmennetyt erityistehtävät, konsernivastuuhenkilö, kehittämisvisio sekä toiminnan ja talouden tavoitteet. (Mikkelin kaupungin www-sivut 2018.)

Haastattelulla pyrittiin selvittämään tekijöitä, jotka ohjasivat omistajapoliittisten linjausten laadinnassa laatu-, tuotto- ja muiden tavoitteiden määrittelyä. Kaikki vastaajat korostivat kuntastrategian ja emokunnan taloudellisen tilanteen merkitystä määrittelyä ohjaavina tekijöinä. Näiden lisäksi Mikkelin kaupunginjohtaja T. Halosen (henkilökohtainen tiedonanto 21.3.2018) vastauksesta nousi esiin ohjaavana tekijänä halu kehittää koko kaupunkikonsernin toimintaa yhteistyössä tytäryhteisöjen kanssa. Tavoitteena on tulevaisuudessa tarkastella tavoitteiden asetannassa koko kaupunkikonsernia kuntalain vaatimukset huomioon ottaen.

6.3.3 Pääoman käyttö ja tuotantovälineiden hankintaperusteet

Espoo on omistajapoliittisissa linjauksissaan määritellyt, että pääomia ja omaisuutta käytetään tehokkaasti. Hankkeita voidaan toteuttaa elinkaarimallilla, jolloin omistumahdollisuus tulee ennakolta selvittää elinkaarisopimuksen päättymiseen liittyen. Espoo on määritellyt, että omistuksista irtaantuessa kaupungin sijoitusten tulee palautua mahdollisimman hyvällä tuotolla takaisin kaupungille. (Espoon kaupungin www-sivut 2018.)

Kokkolan kaupungin omistajapoliittisissa linjauksissa määritellään pääoman käytön periaatteet. Yhteisöjen toimintaa voidaan rahoittaa perustamisen jälkeen tytäryhtiöille myönnettävinä konsernilainoilla ja -avustuksilla, palveluostoilla, projektirahoituksilla tai muilla tukimuodoilla. Uutta pääomaa sijoitetaan tietyin edellytyksin omistuksessa olevien pitkällä aikavälillä kannattaviksi katsottavien yhteisöjen toimintojen laajentamiseen ja kehittämiseen. Voittojen tulouttamiseen liittyen on ohjeistettu kiinnittämään huomiota, että yhteisölle jää riittävät varat toimintojen kehittämiseen ja vakavaraisuuden turvaamiseen. (Kokkolan kaupungin www-sivut 2018.)

Mikkelin kaupunki on määritellyt yleisellä tasolla yhteisöjen toiminnan rahoittamisen tavat ja niihin liittyvät riskit. Linjauksissa ei ole määritelty millä edellytyksillä yhteisöt voivat rahoitusta voi hakea tai saada. Palvelujen ostot ovat yksi rahoituksen muodoista ja kaupunki on linjannut, että tilaajien ja konserniyhteisöjen tulee palveluhankinnassa suosia konserniohjauksen keinoin ja lainsäädännön rajoissa oman konsernin yhteisöjä. (Mikkelin kaupungin www-sivut 2018.)

Haastattelujen kautta haettiin tietoa oman pääoman käytön määrittelyyn vaikuttaneista asioista. Vastaajien edustamissa kaupungeissa määrittely pohjautui erilaisiin asioihin ja tarjosivat eri tavoin myös vapautta tai rajoja tytäryhteisöjen toimintaan liittyen. Vastaajan A kaupungissa oman pääoman käytön määrittelyyn vaikuttivat poliittiset linjaukset ja kuntatalous. Oman pääoman käyttö ratkaistaan investoinneista päätettäessä ja vuoden 2018 talousarviossa on määritelty esimerkiksi rakennushankkeiden sekä teknisen palvelukeskuksen laite- ja koneinvestointien rahoitusmuodoksi erilaiset leasing-sopimukset. (Vastaus A.)

Mikkelin kaupunginjohtaja T. Halonen (henkilökohtainen tiedonanto 20.3.2018) totesi oman pääoman käytön olevan vielä sellainen osa-alue, jota ei ole vielä määritelty koko kaupunkikonsernin kattavasti. Tytäryhteisöille on annettu suositus hakea aktiivisesti erilaisia rahoitusmalleja ja tytäryhteisöt voivat tehdä erilaisia ratkaisuja omista lähtökohdistaan. Harkinnassa on tällä hetkellä lainojen keskitetty kilpailuttaminen, jossa emokaupunki hankkisi lainat ja välittäisi ne tytäryhteisöille tytäryhteisöjen etu huomioiden. Espoon kaupungin asettama ensisijainen tavoite konserniyhteisöille ei ole voiton tavoittelu, mutta yhteisöillä tulee pääsääntöisesti olla oman pääoman tuototavoite siten, että vähintään toiminnan jatkuvuus voidaan turvata. Yhteisöjen pääomien käytön on aina oltava tehokasta. Omistajapoliittisissa linjauksissa ei ole määritelty palvelutuotannon tuotantovälineiden hankintaperiaatteita, mutta konserniohjeessa veloitetaan tytäryhteisöjä hankkimaan omistajan ennakkokanta merkittävien asioiden valmisteluvaiheessa. (Jyrkkä henkilökohtainen tiedonanto 21.3.2018.)

6.3.4 Omaisuuden hallinta ja vastuutahot

Espoon kaupunki on määritellyt, että pääomia ja omistuksia johdetaan systemaattisesti. Ohjaus on aktiivista ja vastuullista. Omistajapoliittiseen linjaukseen on kirjattu tarkempien ohjeiden löytyvän konserniohjeesta sekä hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevasta ohjeesta. (Espoon kaupungin www-sivut 2018.)

Kokkolan kaupungin omaisuuden hallinta ja vastuutahot on kuvattu omistajapoliittisissa linjauksissa siten, että toimeenpanosta vastaa konsernivalvontaryhmä, konsernivalvoja/salkunhoitaja sekä controller yhdessä yhtiön toimitusjohtajan ja hallituksen

jäsenten kanssa. Toimeenpanoa ohjaa ja valvoo kaupunginhallitus ja sen alainen konserni- ja kaupunkikehityksen jaosto sekä ylimpänä kaupunginvaltuusto. (Kokkolan kaupungin www-sivut 2018.)

Mikkelin kaupunki edellyttää konserniohjauksen ja -valvonnan huolehtivan konserniin kuuluvien yhteisöjen toiminnan lainmukaisuudesta ja yhteiskuntavastuun noudattamisesta. Omistajapoliittisissa linjauksissa on määritelty, että omistajapoliittisen ohjelman toteutusta ohjeistaa ja valvoo kaupunginhallituksen alainen konserni- ja elinvoimajaosto, johon kuuluu 5 hallituksen jäsenen lisäksi kaupunginjohtaja, hallintojohtaja ja viestintäpäällikkö. Omistajanpoliittisten linjauksia ei ole päivitetty uuden 2.6.2017 vahvistetun hallintosäännön mukaiseksi, jossa määritellään jaoston jäsenmääräksi 9 jäsentä ja lisäksi kaupunginvaltuuston ja -hallituksen puheenjohtajille on annettu läsnäolo- ja puheoikeus jaoston kokouksissa. (Mikkelin kaupungin www-sivut 2018.)

Konserniohjausryhmä valmistelee asiat konserni- ja elinvoimajaostolle, jonka esittelijänä toimii kaupunginjohtaja. Konserniohjausryhmään kuuluvat talousjohtaja, kaupunginlakimies, konsernitarkastaja ja konsernivastuuhenkilöt eli kaupungin edustajat yhteisöjen hallituksessa. Linjausten toimeenpanosta konsernijohtamisessa ja konsernivastuiden jakamisessa vastaa kaupungin johtoryhmä kaupunginjohtajan johdolla. Omistajapoliittisissa linjauksissa on lisäksi määritelty liikelaitoksia, tytäryhteisöjä, osakkuusyrityksiä, säätiöitä ja kuntayhtymiä koskevat vastuuhenkilöt virkanimikkeittäin. (Mikkelin kaupungin www-sivut 2018.)

Haastatteluilla haettiin tietoa omaisuuden hallinnan periaatteiden ja vastuutahojen määrittelyyn liittyen. Vastaajien kaupungeissa omaisuudenhallintaan liittyvät periaatteet eivät sisältyneet omistajapoliittiseen asiakirjaan, vaan ne oli kirjattu hallintosääntöön ja konserniohjeeseen. Vastauksessa A tuotiin lisäksi esille kaupungin laaja kaupunkikonserni, jonka osat tuottavat paljon muitakin palveluja kuin vain lakisääteisiä. Näitä vapailla markkinoilla toimivia yhteisöjä johdetaan eri tavalla, kuin julkisia palvelutuotanto-organisaatioita. Keskeistä näissä yhteisöissä toimiville on vastauksen mukaan liike-elämän tuntemus ja siihen liittyvä ammattitaito, eikä poliittiset näkökulmat tai jäsenyydet. Espoon kaupungissa toimivalta määritellään käytännössä aina siinä yhteydessä, kun perustetaan yhteisö tai mennään osakkaaksi johonkin yhtei-

söön. Toimivallasta päättää kaupunginhallituksen konsernijaosto (Jyrkkä henkilökoh-
tainen tiedonanto 21.3.2018).

Espoon kaupungissa omaisuuden hallintaperiaatteet on määritelty tiukasti konser-
niohjeessa, joka mm. velvoittaa tytäryhteisöjä hankkimaan omistajan ennakkokannan
monen eri asian valmisteluun liittyen. Ennakkokanta tulee hakea valmisteluvaiheessa
liiketoiminnan merkittävästä laajentamisesta tai merkittävästä investoinnista, yhtiön
yhtiöjärjestyksen tai toiminta-ajatuksen muuttamisesta. Ennakkokanta haetaan myös
omaisuuden, liiketoiminnan tai sen merkittävän osan myymistä, osakeannista tai
muusta pääomarakenteen muuttamisesta, merkittävästä lainanotosta tai vakuuden
antamisesta omasta tai toisen velasta, sulautumisesta, jakautumisesta, konkurssista,
selvitystilaan hakeutumisesta tai vastaavasta yhtiöjärjestelystä, tytäryhtiön perusta-
misesta sekä osakkuudesta toisessa yhtiössä. Omistajan ennakkokanta kuuluu hakea
lisäksi Espoo-konsernin sisällä merkittävän vastuun syntymiseen johtavista sopimuk-
sista tai vastaavasta tekemisestä, merkittävästä henkilöstöpoliittisesta asiasta, toimi-
tusjohtajan valinnasta ja toimitusjohtajasopimuksesta, yhtiön tai yhteisön tulokseen
tai riskiasemaan merkittävästi vaikuttavasta päätöksestä, olennaisen laskentaperiaat-
teiden muuttamisesta, yhteisön omaisuuden luovuttamisesta konkurssiin tai selvitys-
tilaan tai saneeraukseen hakeutumisesta ja muusta yhtiön ja/tai pääomistajan kannalta
merkittävästä asiasta. (Jyrkkä henkilökohtainen tiedonanto 21.3.2018.)

6.3.5 Toiminnan ja talouden raportointi

Espoon kaupungissa yhteisöille asetettujen tarkoitusten ja tavoitteiden toteutumista
arvioidaan säännöllisesti. Merkittävimpien yhteisöjen valtuustokauden tai vuosittais-
ten tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan säännöllisesti kaupunginhallituksen kon-
sernijaostolle ja tarpeen mukaan myös valtuustolle. (Espoon kaupungin www-sivut
2018.)

Kokkolan kaupunkikonserniin kuuluvat yhteisöt raportoivat säännöllisesti toiminnal-
listen ja taloudellisten tavoitteidensa toteutumisesta Kokkolan kaupungin konserni-
ja kaupunkikehitysjaostolle. Tytär- ja osakkuusyhteisöt raportoivat vuosittain toi-
minnastaan konsernivalvontaryhmälle ja tietojen perusteella salkunhoitaja ja control-

ler kokoavat salkkukohtaisen raportin konserni- ja kaupunkikehitysjaostolle. Merkitävimmät konserniyhteisöt raportoivat em. jaostolle myös osavuosikatsauksen yhteydessä. Kaupunginvaltuusto saa raportin vuosittain toimintakertomuksen yhteydessä. (Kokkolan kaupungin www-sivut 2018.)

Mikkelin kaupunkikonserniin kuuluvien yhteisöjen tulee raportoida konsernitavoitteiden toteutumisesta vuosittain konserni- ja elinvoimajaostolle. Keskeiset konserniyhteisöt raportoivat toimintaansa, talouden toteumia ja muita aiheita vuosittain myös jaoston kokouksissa. (Mikkelin kaupungin www-sivut 2018.)

Espoon kaupungin konserniohjauksen kehittämisjohtaja M. Jyrkän (henkilökohtainen tiedonanto 21.3.2018) mukaan lähtökohtana on raportoida konserniyhteisöjen tavoitteiden toteutumisesta konserniraportoinnin ja kaupungin seurannan yhteydessä. Ne konserniyhteisöt, joille ei ole asetettu tavoitteita raportoivat tässä yhteydessä toiminnan ja talouden tiedot keskeisimmät tiedot. Tavoitteiden toteutumisesta raportoitaisessa kaikki konserniyhteisöt kertovat myös tulevaisuuden näkymistään, investointitarpeistaan, sisäisen valvonnan järjestämisestä sekä keskeisimmistä riskeistään ja niiden hallinnasta. Raportoinnin laajuus, syvyys ja frekvenssi riippuvat siitä, kuinka merkittävästä yhteisöstä on kyse.

Raportointiin liittyvien asioiden määrittely pohjautui kahdessa kaupungissa tietyin rajauksin emokaupungin raportointiaikatauluun. Vastaajan A kaupungissa odotettiin konserniyhtiöiltä raportteja neljännesvuosittain. Mikkelin kaupungissa tärkeimmiltä tytäryhteisöiltä odotettiin raportointia kolmannesvuosittain (Halonen henkilökohtainen tiedonanto 20.3.2018).

6.4 Omistajapolitiikkaa koskeva asiakirja

Kuntalaki ei määrittele omistajapoliittisten linjausten muotoa tai julkipanotapaa, joten kaupungit ovat laatineet asiakirjansa omien näkemystensä ja tietojensa pohjalta. Espoon kaupungin omistajapolitiikka -asiakirja on vahvistettu kaupunginvaltuustossa 12.12.2016 ja asiakirjassa on 3 tekstisivua, joissa käsitellään omistajapolitiikan pää-

määrät ja tavoitteet, ohjausperiaatteet sekä omistajapolitiikka ja toimintamuodot yleisellä tasolla. (Espoon kaupungin www-sivut 2018.).

Kokkolan kaupungin omistajapoliittiset linjaukset on vahvistettu kaupunginvaltuustossa 29.1.2018. Asiakirjassa on 15 tekstisivua, joissa käsitellään konsernirakenteen ja strategian lisäksi omistajaohjausprosessi, omistajaohjauksen yleiset periaatteet sekä omistajapoliittiset linjaukset ja arviointimittarit yhteisöiden salkkujaon mukaan. Omistajapoliittiset linjaukset on laadittu koskemaan kaupungin tytäryhteisöjä, osakkuusyhteisöjä ja liikelaitoksia. Emokaupungin omaisuuseriä, maaomistuksia ja sijoitusomaisuutta koskevat omistajapoliittiset linjaukset löytyvät erillisistä asiakirjoista ja päätöksistä. (Kokkolan kaupungin www-sivut 2018.)

Mikkelin kaupunginvaltuusto on vahvistanut omistajapoliittiset linjaukset ennen kuntalain voimaan astumista 20.2.2017. 29-sivuinen asiakirja on laadittu Suomen Kuntaliiton suosituksen (2005) mukaisesti. Asiakirjassa käsitellään omistamisen strategian ja yleisten linjausten lisäksi seuraavia asioita: konserniohjausprosessi, kaikki keskeiset Mikkeli-konsernin omistukset 2017 ja niihin liittyvät täsmälliset omistajapoliittiset linjaukset ja mittarit. (Mikkelin kaupungin www-sivut 2018.)

Omistajapoliittisten linjausten määrittelystä ja asiakirjan valmistelusta eri vaiheineen oli vaikea saada tietoa. Vastaajan A kaupungissa valmistelu on ollut virkamiesvetoisesti ja kaupungin strategiapäällikkö oli mukana omistajapoliittisten linjausten laatimisessa. Valmistelutyötä on ohjannut ennen kaikkea kuntaa koskeva lainsäädäntö, eikä poliittiset valtasuhteet. Omistajapoliittisen linjauksen laatiminen oli työmäärältään kohtuullinen, koska oli käytännössä aiemman version päivitystyötä. (Vastaus A.) Mikkelin kaupungissa valmistelutyöstä on vastannut virkamiehet ja käytännössä työhön osallistuivat konserniohjausryhmä ja konsernitarkastaja. Valmisteluprosessissa keskeistä on ollut luottamuksellisen vuorovaikutussuhteiden rakentaminen tytäryhteisöiden kanssa. (Halonen henkilökohtainen tiedonanto 20.3.2018.)

Espoon kaupungin konserniohjauksen kehittämisjohtaja M. Jyrkän (henkilökohtainen tiedonanto 21.3.2018) mukaan omistajapolitiikkaa valmisteltiin monen tahon yhteistyönä. Linjauksista käytiin useampi lähete keskustelu kaupunginhallituksen konsernijaostossa. Valmisteluun osallistui konserniesikunnan lisäksi myös kaupungin muut

toimialat ja laadinnasta vastasi konserniesikunnan konserniohjausryhmä. Lisäksi myös konserniyhteisöiltä kysyttiin havaintoja valmistelun pohjaksi. Toimijoiden osallistamisella varmistettiin valmistelun laatu ja toimijoiden sitoutuneisuus politiikkaan.

Valmiin asiakirjan käytöstä ja siihen liittyvistä hyödyistä kerättiin tietoa sekä asiakirjoista että haastatteluilla. Haastattelussa vastaaja A koki, että asiakirja on ollut hyödyllinen ja vahva tuki omistajaohjaukselle. Mikkelissä asiakirjan muotoon tehdyt päätökset ovat valmis työkalu kunnan luottamushenkilöiden, henkilöstön sekä tytäryhteisöjen käyttöön. Asiakirja on koettu hyödylliseksi ja linjausten käytön myötä organisaatiossa on muodostunut uusia tapoja toimia yhteistyössä tytäryhteisöjen kanssa sekä viestiä emokunnan tavoitteista. Esimerkiksi kaupungissa järjestetään kaksi kertaa vuodessa konsernipäivä tytäryhteisöjen johdolle konsernitarkastajan toimeenpanemana. (Halonen henkilökohtainen tiedonanto 20.3.2018.) Espoon kaupungin konserniohjauksen kehittämisjohtaja M. Jyrkän (henkilökohtainen tiedonanto 21.3.2018) näkemyksen mukaan omistajapolitiikka luo hyvän tuen omistajaohjaukselle, mutta suurin merkitys dokumentilla on kuitenkin silloin, kun se aidosti jalkautetaan käytäntöön.

Omistajapoliittisten linjausten laadintaa suunniteltaessa vastaajan A suositteli saatavilla oleviin valmiisiin malleihin tutustumista ja harkitsemaan konsultin käyttöä, kun kyseessä on ensimmäinen omistajapoliittista linjausta koskeva asiakirja. Mikkelin kaupunginjohtaja T. Halonen (henkilökohtainen tiedonanto 20.3.2018) kertoi kaupungin hyödyntäneen Oulun kaupungin omistajapoliittista linjausta omassa valmistelutyössään ja lopputuloksen olleen toimiva. Espoon kaupungin konserniohjauksen kehittämisjohtaja M. Jyrkän (henkilökohtainen tiedonanto 21.3.2018) mukaan kaupungeilla on hyvin erilaiset konsernit, joten kaikilta ei voi tiukasti edellyttää samoja asioita omistajapolitiikassa. Keskeisintä on, että omistajapolitiikka toimii aidosti ja oikeasti johtamisen välineenä.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

7.1 Omistajapoliittisten ohjelmien nykytila

Opinnäytetyön tarkoituksena oli löytää tietoa, millaisilla omistajapoliittisilla linjauksilla ja niitä koskevilla asiakirjoilla kunnat toteuttavat 1.6.2017 voimaan astunutta kuntalain omistajapoliittisten linjausten määrittelyyn liittyvää vaatimusta vuoden 2018 alussa. Omistajapoliittiset linjaukset ovat osa kuntastrategiaa, joka tulee päivittää ajan tasalle kerran valtuustokauden aikana (Kuntalaki 37 §). Tämä rajausta antaa kunnille ja kaupungeille pitkän reagointiajan lakimuutosten tuomiin velvoitteisiin, joten yksikään kunta ei ole vielä myöhässä asian suhteen.

Asiakirja-analyysin pohjalta voidaan todeta strategiaan ja siihen liittyvä omistajapoliittisten linjausten laadinta- ja päivitystyön uutta kuntalakia vastaavaksi olevan kesken vielä useissa kunnissa. Kunnissa, jossa strategiatyö oli vielä kesken, valmistelutyöstä oli eri tavoilla tietoa saatavilla. Kartoituksessa kävi ilmi useiden kaupunkien ja kuntien verkkosivuilla saatavana olevat suppeat tiedot ja aineistot, jotka herättivät kysymyksen, onko ko. kuntien tiedottamisessa riittävästi huomioitu kuntalain 29 §:n määräykset viestinnästä ja 22 §:n säädökset kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien huomioimisesta asioiden valmistelussa.

Tutkimuksella haluttiin selvittää millaisilla omistajapoliittisilla ohjelmilla ja linjauksilla kunnat toteuttavat kuntalain määrittelemää omistajapoliittista linjanvetotehtäväänsä. Juridiikan opinnäytetyön näkökulmasta oli olennaista myös arvioida laadittujen omistajapoliittisten ohjelmien ja linjausten sisältöä suhteessa kuntalain velvoitteisiin, joiden mukaan kunnan tehtävien ja niiden rahoituksen varmistamiseksi valtuuston tulee kunnan strategisena johtajana ohjata kunnan toimintaa niin, että kunta selviää nykyisistä haasteista ja kykenee uudistamaan toimintatapojaan jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä (HE 268/2014, 66). Kuntalaki korostaa strategisen suunnittelun merkitystä kunnassa ja koko kuntakonsernin huomioon ottamista sekä kuntastrategiassa että talousarviossa ja -suunnitelmassa (HE 268/2014, 165). Koska kuntalaissa ei ole tarkemmin määritelty mitä omistajapolitiikalla tarkoitetaan, eri kuntien ja kaupunkien strategioiden ja omistajapoliittisten asiakirjojen analysointi

edellytti lainvalmisteluaineistoon, laintulkintaan ja muuhun saatavilla olevaan ohjeistukseen tutustumista.

Haastattelututkimukseen otetuissa Kokkolan ja Espoon kaupungeissa omistajapoliittinen asiakirja pohjautui kuntalain (37 § 2 mom.) mukaisesti strategian valmistelutyössä tehtyyn nykytila-arviointiin ja tulevien muutosnäkyymiin sekä näiden vaikuttavuusarvioihin. Asiakirjoissa linjattiin kunnan osallistuminen omistajana tai rahoittajana eri organisaatioiden ja yhteisöjen toimintaan sekä asetetaan osallistumista koskevat tavoitteet kuten kuntalain esityöt (HE 268/2014, 102) edellyttävät, mutta linjausten tarkkuuksissa ja laajuuksissa oli joitakin kaupunkikohtaisia eroja. Mikkelin ja Espoon kaupungeissa omistajapoliittiset linjaukset oli laadittu ennen uuden kuntalain velvoitteiden voimaan astumista 1.6.2017 vanhaan kaupunkistrategiaan ja sen taustatöihin pohjautuen.

Kaupungit olivat lähes yhdenmukaisesti linjanneet omistajuuden olevan perusteltua silloin, kun se on olennaista kaupunkistrategian toteutumisen kannalta, ollessaan taloudellisesti kannattavaa ja edistäessään kustannustehokasta palvelutuotantoa. Kaupungit eivät olleet rajanneet omistamisen muotoa toimialoittain tai muilla perusteilla omistajapoliittisissa linjauksissa. Kaupungit olivat ottaneet erilaisen kannan tuleviin muutosnäkyymiin esim. sote- ja maakuntauudistuksen osalta ja esimerkiksi Kokkola oli jättänyt strategisissa linjauksistaan pois suurimman osan uusille maakunnille siirtyvistä tehtävistä.

Haastattelututkimukseen otetuissa Kokkolan, Espoon ja Mikkelin kaupungeissa oli laadittu omistajapoliittinen asiakirja, joka vastasi sisällöltään eri tavoin kuntalain esityöissä (HE 268/2014, 102) annettuja tehtäviä, jonka mukaan valtuuston tulee kunnan strategisena johtajana määritellä periaatteet kunnan toiminnan johtamiseen, ohjaamiseen ja valvontaan. Asiakirjat vastasivat myös eri tavoilla kuntalakia tulkitsevan oikeuskirjallisuuden esille tuomaan sisältövaatimukseen (Harjula & Prättälä 2015, 375), jonka mukaan kuntastrategiaan, jonka osa omistajapolitiikka on, määritellään myös kunnan omistuksen pitkän aikavälin tavoitteet.

Kuntalakia tulkitseva oikeuskirjallisuus (Harjula & Prättälä 2015, 370) tuo esille omistajapoliittisissa linjauksissa konserniyhtiöille asetettavat tavoitteet, joiden kautta

kunta voi toteuttaa vahvaa ja aktiivista omistajuutta kunnan kokonaisedun mukaisesti. Tutkimuksessa mukana olleet kaupungit olivat asettaneet konserniyhtiöitä koskevia, eri tasoisia tavoitteita strategioidensa pohjalta ja ottivat linjauksillaan kantaa moniin eri asioihin. Osa kaupungeista oli kirjannut yhteisöä koskevat tavoitteet omistajapoliittisiin linjauksiin ja lyhyesti talousarvioon, ja osa puolestaan kirjasi ne vain vuosittain laadittavaan talousarvioon jättäen tiedot kokonaan pois omistajapoliittisista linjauksista. Em. syistä johtuen asiakirjoihin kirjatusta linjauksista ei voi koostaa yhtä yksittäistä mallia tai kaavaa tavoitteiden asetantaan.

Esimerkiksi Espoon kaupunki oli asettanut yleisellä tasolla pysyviä laaja-alaisia linjauksia elinkeinorakenteen ja kilpailuaseman näkökulmasta, kun taas Mikkelin kaupunki oli jakanut omistukset yksityiskohtaisesti yhteisöihin ja yksiköihin, joille linjattiin omistajapoliittisissa linjauksissa omat täsmennetyt erityistehtävät, konsernivastuuhenkilö, kehittämisvisio sekä toiminnan ja talouden tavoitteet (Espoon kaupungin [www-sivut 2018](#), Mikkelin kaupungin [www-sivut 2018](#)). Myös ajalliselta kestoltaan tavoitteiden asetanta vaihteli kaupungeittain, mutta vuosittaisten tavoitteiden määrittelyn kannalta olennaisin asiakirja oli kaikilla talousarviot ja toimintasuunnitelmat. Haastatteluissa tuli ilmi, että tavoitteiden asetanta perustuu usein talouden sanelemissa raameihin erityisesti toiminnoissa, jotka tuottavat muuta kuin lakisääteisiä palveluja.

Eri laajuisina laadittuja omistajapoliittisia asiakirjoja tuki kuntalain 14 §:n edellyttämät valtuuston päättämät ohjeet, kuten hallintosääntö sekä omistajaohjauksen periaatteet ja konserniohje. Edellä mainittujen asiakirjojen kautta tuettiin omistajapoliittisiin asiakirjoihin kirjattuja linjauksia pääoman käytön ja omaisuuden hallinnan osalta kunkin kaupungin oman organisaatio- ja konsernirakenteen toiminnan näkökulmasta, talouden reunaehdot tiukasti huomioon ottaen. Haastattelujen mukaan omaisuuden hallintaan liittyvien tahojen, kuten kaupunkia yhtiöiden hallituksissa edustavien, osalta poliittista näkemystä tärkeämpänä pidettiin henkilön liike-elämän tuntemusta ja siihen liittyvää ammattitaitoa, kuten kuntalain 46 §:ssä omistajaohjauksen keinoista säädetään.

Kuntastrategiaan kirjatut arviointiin- ja seurantaan liittyvät linjaukset ohjaavat omistajapoliittisten linjausten toteutumisen arviointia ja seuranta. Lain esitöiden mukaan

luontevinta olisi liittää strategisten linjausten arviointi ja seuranta kunnan talousarvioon ja tilinpäätökseen liittyviin prosesseihin (HE 268/2014, 165). Kaikissa tutkimukseen osallistuneissa kaupungeissa vähintäänkin merkittävimmät tytäryhtiöt raportoivat kolmas- tai neljännesvuosittain toiminnastaan ja taloudestaan emokaupungille. Raportointijaksot vaihtelivat, mutta kaikissa kaupungeissa raportit vastaanotti kaupunginhallituksen alainen konsernijohdosto vastaava jaosto. Esimerkiksi Kokkolassa raportointi tapahtui emokaupungin konsernijohdosta vastaavalle kaupunginhallituksen alaiselle jaostolle emokaupungin omien raportointijaksojen mukaisesti neljännesvuosittain (Kokkolan kaupungin www-sivut 2018). Kaupunginvaltuusto sai kaikissa tutkimukseen osallistuneissa kaupungeissa tiedon tavoitteiden toteutumisesta vuosittain koko konsernia koskevan talousarvion ja tilinpäätöksen antamisen yhteydessä.

Tutkimuksessa kartoitetuista omistajapoliittisista linjauksista puuttui Suomen Kuntaliiton ohjeistuksen mukaisesti kirjattu, kuntalain 14 §:n 7 momentin edellyttämä, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden määrittely. Suomen Kuntaliitto suosittelee määrittelemään toimintaan liittyvien riskien hyväksyttävä taso eri toiminnoissa sekä periaatteet, joiden puitteissa toimintaan sisältyvät riskit ovat hyväksyttäviä. Merkittäviä investointi- ja muiden päätöksiä valmisteltaessa tulisi tehdä riskikartoitus ja suhteuttaa tehtävään päätökseen sisältyvät riskit hyväksyttävään riskitasoon. (Suomen Kuntaliitto 2005, 7.)

7.2 Kokemukset linjausten käytännön merkityksistä ja hyödyistä

Tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella haastattelujen kautta, miten valtuustojen laatimat omistajapoliittiset linjaukset näkyvät eri kuntien ja kaupunkien toiminnassa. Kysymyksillä haettiin kokemusperäistä tietoa kuntien ja kaupunkien omistajapolitiikan määrittelyn hyödyistä suhteessa lainsäädännön asettamiin tavoitteisiin. Kuntalain tavoitteena on ollut tuoda valtuuston vahvistamien strategisten linjausten kautta kunnille työkalu toiminnan ja talouden ohjaamiseen kunnan kokonaisedun mukaisesti (HE 268/2014, 66).

Tutkimuksessa tuli esille, että tutkimuksessa mukana olleet kaupungit käytännössä sitoutuivat strategiaan, omistajapoliittisiin linjauksiin sekä konserniohjeeseen yhtä voimakkaasti kuin kuntaa oikeudellisesti sitoviin päätöksiin ja asiakirjoihin, kuten hallintosääntöön ja talousarvioon. Omistajapoliittiset linjaukset laatineissa kunnissa asiakirjat olivat todellisessa käytössä ja niitä oli laadittu jo ennen kuntalain velvoitteen voimaantulusta 1.6.2017.

Haastattelujen lähtökohtana oli saada tietoa valmisteluprosessista eri vaiheineen. Valmistelutyö voidaan tutkimuksen perusteella pitää puhtaasti emokaupungin virkamieslähtöisenä valmistelutyönä tai sitten siitä voidaan tehdä yhteinen matka kohti menestyvää kuntakonsernia käyttämällä hyväksi valmistelutyön kautta avautuva tilaisuus luoda luottamuksellinen vuorovaikutussuhde tytäryhteisöjen kanssa. Jos valmistelutyössä sitoutetaan ainoastaan luottamusmiehiä ja asiasta päättäviä valtuutettuja tarjolla oleva iso hyöty jää saavuttamatta.

Kuntien strategioihin ja omistajapoliittisiin linjauksiin on kirjattu keskeisiä tavoitteita, joiden tulisi ohjata päätösten tekoa. Haastattelujen myötä tuli kuitenkin ilmi, ettei strategiaan kirjattujen tavoitteiden ja talouden reunaehtojen yhteensovittaminen ole aina helppoa tai mahdollista, esimerkiksi vuokra-asuntotarjonnan osalta (Vastaus A). Mikkelin kaupunginjohtajan T. Halonen (henkilökohtainen tiedonanto 20.3.2018) korosti kaupunkistrategian ja omistajapoliittisten linjausten jatkuvaa kehittämistä sekä emokaupungin ja tytäryhteisöjen keskinäistä luottamusta ja yhdessä tekemisen merkitystä. Kuntalaki ei määrittele omistajapoliittisten linjausten muotoa tai kirjauttamista, mutta osana kuntastrategiaa omistajapoliittiset linjaukset tulee kuitenkin julkaista kuntalain 109 §:n sääösten mukaisesti kunnan yleisessä tietoverkossa. Haastatteluun osallistuneet kokivat, että asiakirjan muotoon tehdyistä linjauksista on ollut hyötyä omistajaohjaukseen liittyvissä käytännön tehtävissä ja kaikkien saatavilla olleet linjaukset ovat lisänneet luottamusta emokaupungin ja tytäryhteisöjen välillä.

7.3 Suosituksia omistajapolitiikkaa linjaavan asiakirjan laadintaan liittyen

Opinnäytetyön toimeksiantajan kannalta keskeisin kysymys oli, millainen omistajapolitiikkaa koskeva linjaus ja ohjelma voidaan laatia osaksi Pöytyän kuntastrategiaa. Strategyö on vielä kesken ja uusi Tulevaisuusmatkalla. -nimetty strategia on tarkoitus vahvistaa kevään 2018 aikana. Koska kunnassa ei ole käytössä aiemmin laadittua, valtuuston hyväksymää omistajapoliittista linjausta eikä ohjelmaa, asiakirjan laatiminen tulee aloittaa tyhjältä pöydältä muiden kuntien asiakirjoista oppien sekä Suomen kuntaliiton ohjeita hyödyntäen. Opinnäytetyöllä haluttiin vastata tähän käytännön tarpeeseen, keskeisenä päämääränä kunnan johtamisen kehittäminen asiaan liittyvän tiedon lisäämisen kautta.

Valmistelutyöstä kysyttäessä haastatellut suosittelevat saatavilla oleviin valmiisiin malleihin tutustumista ja harkitsemaan konsultin käyttöä ensimmäisen omistajapoliittista linjauksen laadinnassa. Pöytyän kunnan kokoisessa organisaatiossa ei ole erillisiä nimettyjä konsernijohtamiseen tai -tarkastamiseen liittyviä virkoja ja omistajaohjaukseen liittyviä tehtäviä hoidetaan osana muita tehtäviä. Tätä näkökulmasta katsottuna suositus konsulttipalvelujen ostosta tai määräaikaisen tehtävän perustamisesta voi olla aiheellinen. Tutkimuksessa esille tulleiden toimintamallien mukaan Pöytyällä valmistelutyöstä voisi vastata kunnan hallintosäännön (2018, 22 §) mukaisesti konsernijohtoon kuuluva 9-jäseninen kunnanhallitus, kunnanhallituksen alainen 5-jäseninen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan jaosto sekä kunnanjohtaja. Näiden tehtävänä on vastata kuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä, jollei hallintosäännössä toisin määrätä (Kuntalaki 48 §).

Tutkimuksen perusteella voidaan nähdä, että omistajapoliittiset linjaukset tulisi laatia aina kunnan omista lähtökohdista. Linjausten määrittelemiseksi on tunnettava kunnan omistusten lisäksi sisäinen ja ulkoinen toimintaympäristö sekä tulevat muutostarpeet ja mahdolliset riskit. Omistaminen ei ole itseisarvo, vaan väline kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Valtuutettujen tulee strategisena linjauksena määrittellä, mikä on koko kuntakonsernia koskeva kokonaisuus, jota toteuttamaan eri omistukset ohjataan omistajaohjauksen keinoin.

Näiden tietojen keräämisen jälkeen tulee aluksi strategisesti linjata, mille omistuksen osa-alueille omistajapoliittiset linjaukset laaditaan eli määritellään kattaako linjaukset kaiken toiminnan vai laaditaanko linjaukset rajatusti vai tytär- ja osakkuusyhteisöille. Rajausta tehtäessä tulee kuitenkin muistaa, että kuntalaki edellyttää koko kunnan toiminnan johtamista ja kaiken toiminnan tulisi perustua kuntastrategiasta johdettavissa olevaan tarkoitukseen ja tavoitteeseen (HE 268/2014, 172). Jos omistajapoliittisia linjauksia ei laadita kaikille omistuksille ja osallistumiselle, tulisi linjauksista pois jätetyille asioille määritellä kuntalain velvoittamat omistajapoliittiset linjaukset jollain muulla tavoin valtuuston toimesta. Kunta voi halutessaan tavoitteiden ym. muiden linjausten asetantaa varten jakaa omistukset ja osallistumiset eri ryhmiin eli salkkuihin. Jaottelun eri toteutusvaihtoehdoista saa malleja tutkimukseen osallistuneiden Kokkolan ja Mikkelin kaupunkien omistajapoliittisista asiakirjoista.

Valmiin omistajapoliittisen linjauksen olemassa oloon ei pidä tuudittautua valtuustokauden mittaiseksi ajaksi, vaan kuntastrategiaa ja omistajapoliittisia linjauksia tulee jatkuvasti kehittää yhdessä tytäryhtiöiden kanssa, jotta kuntalain edellyttämä velvoite koko kuntakonsernin kokonaisedun huomioimisesta toteutuu. Omistajapoliittisten linjausten laadinta tulee aloittaa uuden vahvistetun kuntastrategian pohjalta. Tässä vaiheessa tulee kuitenkin tutustua kunnan muissa asiakirjoissa, etenkin oikeudellisesti sitovien asiakirjojen kuten talousarvion ja sen täytäntöönpano-ohjeen sisältämiin omistajapoliittisiin linjauksiin.

Pöytyän kunnan talousarvio vuodelle 2018 sisältää kaikkia konserniin kuuluvia yhteisöjä koskevan omistajapoliittisen linjauksen asettamalla tavoitteen, jonka mukaan yhteisöjen pitää taloutensa sellaisessa kunnossa, että kykenevät varautumaan tulorahoituksellaan tulevaisuuteen huolehtien samalla maksu- ja rahoitusvalmiudestaan kestäväällä tavalla. Omaisuuden suhteen talousarviossa on kirjattu tavoitteeksi kunnalle tarpeettoman ja tuloa tuottamattoman omaisuuden aktiivinen myynti. Yksittäistä omaisuuserää koskeva linjaus on tehty vuokratilojen osalta, joiden kunto tulee pitää sellaisessa kunnossa, että ne ovat haluttuja ja käyttöasteeltaan korkeita. (Pöytyän kunnan talousarvio 2018 ja Taloussuunnitelma 2019–2020, 18.) Valtuusto on talousarviossa linjannut, että investoinnit kohdistetaan käyttötalouden menoja alentaviin sekä kunnan palveluja kehittäviin ja tehostaviin hankkeisiin. (Pöytyän kunnan talousarvio 2018 ja Taloussuunnitelma 2019–2020, 19.)

Valtuusto ei ole hyväksynyt Pöytyän kunnan talousarvion täytäntöönpanoa koskevaa ohjetta vaan sen antaa vuosittain kunnanhallitus (Pöytyän kunnan www-sivut 2018). Siten asiakirjassa ilmeneviä omistajapoliittisia linjauksia ei voida katsoa valtuuston strategisiksi linjauksiksi, mikäli ko. asioita ei ole kirjattu myös talousarvioon tai muuhun valtuuston vahvistamaan asiakirjaan. Kunnanhallituksen vahvistamaan asiakirjaan kirjattuja raportointiohjeita ja muuta ohjeistusta, kuten hankintaohjeita voidaan hyödyntää ja jalostaa valtuuston omistajapoliittiseen linjausta laadittaessa.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan jaosto on päättänyt kokouksessaan 7.11.2017. konserniohjeen päivittämisestä (Pöytyän kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan jaoston pöytäkirja 7.11.2017, 5 §.) Vanhassa konserniohjeessa määrätään, että konserniohje on hyväksyttävä viivytyksettä jokaisen Pöytyän kunnan tytäryhteisön yhtiökokouksessa tytäryhteisöä sitovasti. Kuntayhtymille ja osakkuusyhteisöt voivat päättää konserniohjeen noudattamisesta soveltuvien osin, mutta myös näissä yhteisöissä konserniohjeet sitovat Pöytyän kuntaa edustavia henkilöitä. (Pöytyän kunnan konserniohje 2010, 10.) Edellä mainitut määräykset on hyvä käydä omistajapoliittisia linjauksia laadittaessa. Konserniohjeen päivitystyö kannattaa ajoittaa omistajapoliittisten linjausten vahvistamisen jälkeiselle ajalle, jotta asiakirja noudattaa valtuuston strategisia linjauksia mahdollisimman yhdenmukaisesti.

7.4 Jatkotutkimuskohteet

Kuntalain omistajapoliittisten linjauksia koskevat velvoitteet ovat olleet voimassa nyt maaliskuussa 2018 kymmenen kuukautta. Tämä tutkimus toi ilmi linjausten valmistelutyön keskeneräisyyden ja asiakirjojen sisällöllisen vaihtelevuuden. Kunnilla on aikaa laatia tai päivittää strategiset linjauksensa valtuustokauden loppuun mennessä uutta kuntalakia vastaaviksi ja jatkotutkimuskohteena näkisin tutkimuksen toistamisen valtuustokauden puolivälissä eli vuoden 2019 kesäkuussa. Toisena jatkotutkimuskohteena voisi olla linjausten taloudellinen vaikuttavuus eli ovatko omistajapoliittiset linjaukset vaikuttaneet kuntakonsernien taloutta parantavasti tietyllä ajanjaksolla. Kolmanneksi jatkotutkimusaiheeksi sopisi myöhemmin omistajapoliittisten linjausten jälkeen laaditut niitä tukevat erilaiset ohjelmat ja ohjeet.

LÄHTEET

Aaltonen, T. & Leimumäki, A. 2010, 119. Kokemus ja kerronnallisuus – Kaksi luentaa. Teoksessa Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (toim.) Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 119–152.

Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta. 1991. A01.10.1991/66.

Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta. 1999. A12.11.1999/1030 muutoksineen.

Asikkalan kunnan www-sivut. 2018. Viitattu 15.2.2018. <https://www.asikkala.fi>

Auranen, M. 2018. Taloussuunnittelija, Pöytyän kunta. Pöytyä. Puhelinhaastattelu 26.1.2018. Haastattelijana Sanna Pitkänen. Muistiinpanot haastattelijan hallussa.

Ekuri, R. 2018. Omistajapolitiikka. Luento Pöytyän kunnan konsernijohtoon ja esimiesten koulutuksessa 15.1.2018.

Espoon kaupungin verkkosivut. 2018. Viitattu 28.2.2018. <https://www.espoo.fi>

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja. A 1.10.1991/66, SopS 1.

Hallintolaki 6.6.2003/434 muutoksineen.

Halonen, T. 2018. Kaupunginjohtaja, Mikkelin kaupunki. Mikkeli. Puhelinhaastattelu 20.3.2018. Haastattelijana Sanna Pitkänen. Muistiinpanot haastattelijan hallussa.

Halsuan kunnan www-sivut. 2018. Viitattu 15.2.2018. <http://www.halsua.fi>

Hangon kaupungin www-sivut. 2018. Viitattu 15.2.2018. <https://www.hanko.fi>

Harjula, H. & Prättälä, K. 2015. Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum. Viitattu 15.12.2017. <https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/FABBXXBUAGDF>

Hartolan kunnan www-sivut. 2018. Viitattu 16.2.2018. <https://peda.net/hartolan-kunta>

Hausjärven kunnan www-sivut. 2018. Viitattu 13.2.2018. <http://hausjarvi.fi>

HE 268/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Heuru, K., Mennola, E. & Ryytänen, A. 2011. Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara P. 2016. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kustannus-osakeyhtiö Tammi.

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Helsinki: Talentum Media Oy.

Husa, J. & Pohjolainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum Media Oy.

Jyrkkä, M. 2018. Konserniohjauksen kehittämisjohtaja. Espoon kaupunki. Espoo. Henkilökohtainen tiedonanto 21.3.2018.

Karkkilan kaupungin www-sivut. 2018. Viitattu 15.2.2018. <http://www.karkkila.fi>

Kaustisten kunnan www-sivut. 2018. Viitattu 28.2.2018. <http://www.kaustinen.fi>

Keminmaan kunnan www-sivut. 2018. Viitattu 13.2.2018. <https://www.keminmaa.fi>

Keuruun kaupungin www-sivut. 2018. Viitattu 27.2.2018. <https://www.keuruu.fi>

Kirjanpitolaki 30.12.1997/1336 muutoksineen.

Kokkolan kaupungin www-sivut. 2018. Viitattu 28.2.2018. <https://www.kokkola.fi>

Kolehmainen, A. 2016. Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. teoksessa T. Miettinen (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex. 106–134. <https://www-edilex-fi.lillulla.samk.fi/kirjat/16170.pdf>

Kotkan kaupungin www-sivut. 2018. Viitattu 13.2.2018. <http://www.kotka.fi>

Kuhmon kaupungin www-sivut. 2018. Viitattu 13.2.2018. <http://www.kuhmo.fi>

Kunnan omistajapoliittiset linjaukset. 2005. Kuntaliiton suositus 25.5.2005. Viitattu 18.1.2018. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/les/media/file/Liite%201_Omistajapollinj.pdf

Kuntalaki 17.3.1995/365 muutoksineen. Kumottu L:lla 10.4.2015/410, joka on voimassa 1.5.2015 alkaen. Ks. siirtymäsäännöksistä Kuntal 410/2015 147–150 §.

Kuntalaki 10.4.2015/ 410 muutoksineen.

Kuntien lopulliset tilinpäätökset 2013–2015. Valtiovarainministeriö, Kunta- ja aluehallinto-osasto 14.12.2016. Viitattu 10.2.2017. <https://vm.fi/kuntien-tilinpaatoskortit>

Kuula, A. & Tiitinen, S. 2010. Eettiset kysymykset ja haastattelujen jatkokäyttö. Teoksessa Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (toim.) Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 446–459.

Kyyjärven kunnan www-sivut. 2018. Viitattu 14.2.2018. <http://www.kyyjarvi.fi>

Laitilan kaupungin www-sivut. 2018. Viitattu 14.2.2018. <https://www.laitila.fi>

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621 muutoksineen.

Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624 muutoksineen.

Perustuslaki 11.6.1999/731 muutoksineen.

Pohjola, M. 2014. Taloustieteen oppikirja. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Pöytyän kunnan hallintosääntö 2018. Pöytyä: Pöytyän kunta.

Pöytyän kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan jaoston pöytäkirja 7.11.2017. Viitattu 26.1.2018. <http://poytya.tjhosting.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting&id=20171143>

Pöytyän kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan jaoston pöytäkirja 15.1.2018. Viitattu 26.1.2018. <http://poytya.tjhosting.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting&id=20181162>

Pöytyän kunnan strategia 2015. Viitattu 26.1.2018. <http://poytya.tjhosting.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting&id=20181162>

Pöytyän kunnan talousarvio 2018 ja Taloussuunnitelma 2019–2020. Pöytyä: Pöytyän kunta.

Pöytyän kunnan www-sivut. 2018. Viitattu 15.8.2017. <http://www.poytya.fi>

Pöytyän kunnanhallituksen esityslista 26.2.2018. Tilinpäätös vuodelta 2017. Viitattu 28.3.2018. <http://poytya.tjhosting.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting&id=20181187>

Pöytyän kunnanhallituksen päätös 15.01.2018. Talousarvion täytäntöönpano-ohje 2018. Viitattu 20.1.2018. <http://poytya.tjhosting.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=20181160-9>

Raahen kaupungin www-sivut. 2018. Viitattu 27.2.2018. <https://www.raahe.fi>

Rautavaaran kunnan www-sivut 2018. Viitattu 27.2.2018. <https://www.rautavaara.fi>

Reisjärven kunnan www-sivut. 2018. Viitattu 27.2.2018. <http://www.reisjarvi.fi>

Ruusuvuori, J. Litteroijan muistilista. Teoksessa Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (toim.) Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 424-431.

Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. 2010. Haastattelun analyysin vaiheet. Teoksessa Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (toim.) Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 9–36.

Satakunnan ammattikorkeakoulun www-sivut. 2017. Viitattu 16.10.2017. https://extra.samk.fi/opinnot_0/opinnaytetyoohje.html.stx

Suomen Kuntaliiton www-sivut. 2018. Viitattu 28.2.2018. <https://www.kuntaliitto.fi>

Suomussalmen kunnan www-sivut. 2018. Viitattu 14.2.2018. <http://suomussalmi.fi>

Tenhunen, S. & Kinnunen, I. 2011. Käsikirja oikeudellisen tiedon hakijoille. Alma Talent Fokus -palvelun säännöllisesti päivitettävä verkkokirja. Viimeisin kokonaispäivitys on tehty 12.7.2017. [https://fokus-almatalent-fi.lillukka.samk.fi/teos-/GAGBJXDTEF#kohta:K\(\(c4\)SIKIRJA\(\(20\)OIKEUDELLISEN\(\(20\)TIEDON\(\(20\)HAKIJOILLE\(\(20](https://fokus-almatalent-fi.lillukka.samk.fi/teos-/GAGBJXDTEF#kohta:K((c4)SIKIRJA((20)OIKEUDELLISEN((20)TIEDON((20)HAKIJOILLE((20)

Tilastokeskus. 2016. Tilastokeskuksen PX-Web-tietokannat: Kuntien talous ja toiminta. Helsinki: Tilastokeskus. Viitattu 13.2.2018. http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kuntien_talous_ja_toiminta/Kuntien_talous_ja_toiminta__Kunnat__9._Tunnu_sluvut/010_kta_19_2016.px/?rxid=0cc7f15a-1506-4b71-8f24-f4c8998721f4

Tilastokeskus. 2016. Tilastokeskuksen PX-Web-tietokannat: Kuntien avainluvut 2016 aluejaolla. Helsinki: Tilastokeskus. Viitattu 13.2.2018. https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kuntien_avainluvut/Kuntien_avainluvut__2016/kuntien_avainluvut_2016_viimeisin.px/?rxid=444223df-f91c-4479-891f-5dcd50b-983d2

Tilastokeskus 2018. Tilastokeskuksen PX-Web-tietokannat: Kuntien avainluvut 2017 aluejaolla. Helsinki: Tilastokeskus. Viitattu 27.2.2018. https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kuntien_avainluvut/Kuntien_avainluvut__2017/kuntien_avainluvut_2017_aikasarja.px/table/tableViewLayout2/?rxid=444223df-f91c-4479-891f-5dcd50b983d2

Tuomi, J. 2008. Tutki ja lue. Johdatus tieteellisen tekstin ymmärtämiseen. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Valtiovarainministeriön www-sivut. 2017. Viitattu 12.12.2017. <http://www.vm.fi>

Valve, J. 2018. Strategiajohtaja. Espoon kaupunki. Espoo. Henkilökohtainen tiedoksianto 21.3.2018.

Vantaan kaupungin www-sivut. 2018. Viitattu 27.2.2018. <http://www.vantaa.fi>

LIITE 1

Hyvä vastaanottaja

Opiskelen Satakunnan ammattikorkeakoulussa Liiketalouden Huittisten toimipisteessä oikeustradenomi-tutkintoa. Olen tekemässä opinnäytetyötä, jossa tutkin kuntastrategian omistajapoliittisten linjausten laatimiseen liittyvää lainsäädäntöä sekä erilaisia kuntien vahvistamia omistajapoliittisia asiakirjoja. Opinnäytetyön tarkoituksena on tuoda esille kuntien käyttämiä menetelmiä ja välineitä laatia ja toteuttaa kuntastrategian omistajapoliittiset linjaukset ja siihen liittyvät asiakirjat.

Tutkimusaineistonani tulen käyttämään kaupunkinne kaupunkistrategiaa ja omistajapoliittista asiakirjaa. Lisäksi haluan haastatella sähköpostitse tahoja, jotka osaavat kertoa oman kuntansa osalta omistajapoliittisen asiakirjan valmistelutyöstä ja mahdollisista kehittämistarpeista. Aiheeseen liittyvä paras tieto on saatavilla vastuullisina tahoina toimivilta hallituksen puheenjohtajalla, kunnanjohtajalla sekä valtuuston puheenjohtajalta, johon ryhmään tekin kuulutte.

Pyydän teitä ystävällisesti vastaamaan liitteenä oleviin kysymyksiin ja lähettämään vastaukset mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 14.3.2018 mennessä osoitteeseen sanna.pitkanen@student.samk.fi. Mikäli haluatte vastata kysymyksiin puhelimitse, voimme sopia ajankohdan viikolle 10.

Haastatteluaineistoja ei julkaista opinnäytetyön liitteenä, mutta haastattelussa saatuja tietoja hyödynnetään työssä vastaajan nimellä ja julkisella tehtävällä kuvailtuna. Tutkimuksen tulokset raportoin huhtikuussa 2018 valmistuvassa kirjallisessa opinnäytetyössäni sekä suullisissa esityksissä.

Vastaan mielelläni mahdollisiin kysymyksiin. Olen kiitollinen avustanne, joka mahdollistaa tämän tutkimuksen tekemisen.

Ystävällisin terveisin,

Sanna Pitkanen

Puh. 040-5415269

sanna.pitkanen@student.samk.fi

TEEMAHAASTATTELU

1. KUNTASTRATEGIA JA SIINÄ HUOMIOITAVA OMISTAJAPOLITIikka

- a. Kaupunkinne on vahvistanut uuden kaupunkistrategian. Miten strategiaa laadittaessa on arvioitu kunnan sisäiseen toimintaympäristöön kuten kunta- ja palvelurakenteeseen, palvelujen tuotantotapoihin sekä palveluverkkoihin liittyvä muutostarve ja mitkä tahot ovat osallistuneet arvioinnin suorittamiseen?
- b. Miten strategiaa laadittaessa on arvioitu kunnan ulkoisen toimintaympäristön muutokset, kuten esimerkiksi valmistelussa olevan maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset kunnan toimintaan ja mitkä tahot ovat osallistuneet arvioinnin suorittamiseen?
- c. Millaisilla toimenpiteillä on ollut vaikutusta valmistelun onnistumiseen?

2. OMISTAJAPOLIITTISTEN LINJAUSTEN SISÄLTÖ

- a. Omistajapoliittisilla linjauksilla määritellään kaupungin osallistuminen omistajana tai rahoittajana eri organisaatioiden ja yhteisöjen toimintaan sekä osallistumista koskevien tavoitteiden asettamista. Mitkä asiat ohjasivat omistajapoliittisten linjausten laadinnassa osallistumisen ja laatu-, tuotto- ja muiden tavoitteiden määrittelyä?
- b. Määriteltiinkö omistajapoliittisia linjauksia valmisteltaessa pääoman käytön ja palvelutuotannon tuotantovälineiden hankintaperiaatteet ja mitkä asiat vaikuttivat määrittelyyn?
- c. Määriteltiinkö omistajapoliittisia linjauksia valmisteltaessa omaisuuden hallinnan periaatteet ja vastuutahot? Jos määriteltiin, mitkä tekijät vaikuttivat linjausten laatimiseen?
- d. Mitkä asiat vaikuttivat raportointiin liittyvien asioiden määrittelyyn?

3. OMISTAJAPOLITIikka KOSKEVA ASIAKIRJA

- a. Kaupungillenne on vahvistettu omistajapoliittinen asiakirja. Millainen asiakirjan laadintaan liittyvä prosessi oli toimenpiteineen ja osallistujineen?
- b. Millaisia kokemuksia teillä on asiakirjan valmisteluprosessin kautta saatavista hyödyistä?

- c. Millainen merkitys vahvistetulla asiakirjalla on ollut omistajaohjaukseen liittyvissä käytännön tehtävissä?
- d. Onko asiakirjassa rakenteellisia tai sisällöllisiä kohtia, jotka tulisi muissakin kunnissa laatia samalla tavalla?
- e. Oletteko huomanneet asiakirjaan liittyviä kehittämistarpeita sen voimassaolon aikana?

Asiakirja-aineiston analysointi	
TEEMA	KOODIT
1. KUNTASTRATEGIA JA SIINÄ HUOMIOITAVA OMISTAJAPOLITIikka	
Sisäiseen toimintaympäristön muutostarpeen arviointi	Kunta- ja palvelurakenne
	Palvelujen tuotantotavat
	Palveluverkot
Ulkoisen toimintaympäristön muutosten arviointi	Maakunta- ja sote-uudistus
	Muut asiat
2. OMISTAJAPOLIITTISTEN LINJAUSTEN SISÄLTÖ	
	Osallistuminen ja omistaminen
	Laatu-, tuotto- ja muut tavoitteet
	Pääoman käyttö
	Tuotantovälineiden hankintaperiaatteet
	Omaisuuksien hallinta
	Omaisuuksien hallinnan vastuutahot
	Raportoinnin määrittely

Haastatteluaineiston analysointi	
TEEMA	KOODIT
1. KUNTASTRATEGIA JA SIINÄ HUOMIOITAVA OMISTAJAPOLITIikka	
Sisäiseen toimintaympäristön muutosten arviointi	Kunta- ja palvelurakenne
	Palvelujen tuotantotavat
	Palveluverkot
	Osallistujat
Ulkoisen toimintaympäristön muutosten arviointi	Maakunta- ja sote-uudistus
	Muut asiat
	Osallistujat
Arvio valmistelun onnistumisesta	Edellytykset/toimenpiteet
2. OMISTAJAPOLIITTISTEN LINJAUSTEN SISÄLTÖ	
	Osallistuminen/omistaminen
	Laatu-, tuotto- ja muut tavoitteet
	Pääoman käyttö
	Tuotantovälineiden hankintaperiaatteet
	Omaisuuksien hallinta
	Omaisuuksien hallinnan vastuutahot
	Raportoinnin määrittely
3. OMISTAJAPOLITIikkaa KOSKEVA ASIAKIRJA	
	Valmisteluprosessi ja osallistujat
	Valmisteluprosessin hyödyt
	Käytännön merkitys omistajaohjauksessa
	Suosittelut rakenteelliset/sisällölliset asiat
	Kehittämistarpeet